Parks Canada Parcs Canada

Évaluation du sous-programme de création et d'agrandissement de parcs nationaux de Parcs Canada

Rapport final – 10 juin 2014

Bureau de la vérification interne et de l'évaluation

Rapport présenté au Comité d'évaluation de Parcs Canada : 22 avril 2014
Approuvé par le directeur général de l'Agence : 10 juin 2014

Canada

Sa Majesté la reine du Canada, représentée par
le Directeur général de Parcs Canada, 2014

No de catalogue. : R62-442/2014F-PDF
ISBN : 978-0-660-22422-0

Table des matières

RÉSUMÉ II
1. INTRODUCTION 1
2. DESCRIPTION DES CONCEPTS DE CRÉATION ET D'AGRANDISSEMENT DE PARCS NATIONAUX 1
2.1 Résultats et buts 2
2.2 Budget et dépenses 3
2.3 Activités 4
2.4 Ressources humaines, rôles et responsabilités 7
2.5 Portée 8
2.6 Modèle logique de la création et de l'agrandissement des parcs nationaux 8
3. CONCEPTION DE L'ÉVALUATION 12
3.1 Objectif et portée de l'évaluation 12
3.2 Approche, méthode et limites 12
3.2.1 Méthodes 12
3.2.2 Points forts, points faibles et stratégies d'atténuation 13
4. CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION 14
4.1 Pertinence 14
4.2 Efficacité 21
4.2.1 Extrants et planification des projets 21
4.2.2 Résultats 23
4.3 Efficience et économie 35
4.3.1 Description des dépenses 36
4.3.2 Mesures de la direction pour favoriser l'efficacité des opérations 37
4.4 Conception de programme 40
5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 41

Annexe A. Résultat stratégique et architecture d'alignement des programmes 46
Annexe B. Liste des parcs nationaux et réserves de parc national du Canada 47
Annexe C. Questions d'évaluation, attentes, indicateurs et sources de données 50
Annexe D. Principaux documents consultés 54
Annexe E. Plan du réseau des parcs nationaux 56

RÉSUMÉ

Le sous-programme de création et d'agrandissement de parcs nationaux concerne la création, l'agrandissement et, dans certains cas, l'achèvement de parcs nationaux (c.-à-d. acquisition de terres). On évalue à 1 % les dépenses annuelles de Parcs Canada (l'Agence) qui y sont consacrées. Bien qu'il s'agisse d'une sous-activité dont l'importance et les risques sont limités, elle figure comme une priorité dans les plans d'évaluation de l'Agence de 2009-2010 à 2011-2012. L'évaluation contribue aussi à l'évaluation horizontale de la Stratégie sur les aires protégées des Territoires du Nord-Ouest.

Questions d'évaluation
Conformément aux exigences énoncées dans la *Politique sur l'évaluation* du Conseil du Trésor (CT) et les directives connexes (2009), l'évaluation portait sur les éléments suivants :

- **Pertinence :** La création et l'agrandissement de parcs sont-ils pertinents en regard des objectifs généraux du gouvernement fédéral? Parcs Canada joue-t-il un rôle légitime et nécessaire dans la création et l'agrandissement des parcs nationaux? Le programme est-il pertinent aux yeux des Canadiens? Le Plan du réseau de PN et du cadre de ses régions naturelles demeure-t-il pertinent pour la planification du réseau?
- **Efficacité** : Dans quelle mesure les extrants souhaités sont-ils obtenus tels que planifiés? Dans quelle mesure les connaissances désirées sur le réseau sont-elles accumulées, mises à jour et utilisées efficacement dans le processus décisionnel relatif au programme? Dans quelle mesure les objectifs d'établissement de relations sont-ils atteints? Dans quelle mesure les objectifs et les buts organisationnels sont-ils atteints?
- **Efficience et économie** : Le programme est-il géré de façon efficiente (c.-à-d. utiliser le moins de ressources possible pour produire les extrants du programme) et rentable (c.-à-d. utiliser le moins de ressources possible pour influencer les extrants du programme)?
- **Conception et exécution** : Les rôles et responsabilités ainsi que les obligations de rendre compte en matière de création et d'agrandissement de parcs nationaux sont-ils clairs et appropriés?

Méthode
De multiples sources de données ont été utilisées pour la collecte des données d'évaluation. Parmi ces sources, on compte : un examen des documents et des dossiers (y compris une analyse d'un ensemble de données secondaires de l'Agence); 23 entrevues avec des membres du personnel de l'Agence; huit entrevues individuelles avec des partenaires et des intervenants; des études de cas de six projets (4 créations, 1 agrandissement, 1 achèvement); une étude comparative des pratiques relatives à la création de parcs dans six territoires de compétences (provinciales et internationales).

Constatations
Pertinence : La création de parcs nationaux s'inscrit dans le cadre gouvernemental général et dans un ensemble d'ententes et d'engagements à l'échelle nationale et internationale. Elle est en accord avec le mandat de Parcs Canada sur les plans législatifs et stratégiques. Cette activité bénéficie d'un vaste appui auprès du public et des intervenants. Il n'y a aucun chevauchement entre ce programme et d'autres programmes du gouvernement fédéral.

Au cœur de la démarche de l'Agence en matière de planification à long terme du réseau de parcs nationaux se trouve la division du pays en 39 régions naturelles et la création dans chacune d'elles d'un parc national représentatif de ses terres et de sa végétation. L'accent sur la représentation des régions naturelles est courant, mais pas commun à tous les réseaux de parcs que nous avons examinés. La façon de définir les régions naturelles et les types de parcs ou d'aires protégées qui comptent dans la représentation d'une région varie aussi d'un réseau de parcs à l'autre. Nous constatons que l'approche de l'Agence demeure pertinente et utile aux fins de la création de parcs. Nous constatons aussi que la version publiée la plus récente du Plan du réseau des parcs nationaux (1997) contient beaucoup d'informations sur les cibles, les processus et les projets qui, bien que pertinentes à l'époque, sont aujourd'hui dépassées.

Efficacité : La création d'un parc national est un processus en cinq étapes allant de la reconnaissance de plusieurs zones de parc potentielles dans une région naturelle donnée à la négociation d'une entente particulière pour le parc en question et la création officielle du nouveau parc par voie législative. Le processus permet une certaine souplesse en fonction de la nature et de la portée des activités entreprises et des extrants produits à chaque étape. Nous constatons que l'information pertinente pour plusieurs étapes du processus est recueillie, évaluée et utilisée, et que certains types de renseignements sont plus complets que d'autres (p. ex. écologie par comparaison à expérience du visiteur). Il est clair que l'information est partagée et que des relations sont établies afin d'encourager les populations locales à prendre part aux projets de création de parcs nationaux.

Le Cadre de gestion du rendement et les plans d'entreprise de l'Agence font état de différents types de cibles et d'objectifs en lien avec la création de parcs nationaux. Compte tenu des limites des ressources et du degré de contrôle sur les résultats, l'Agence ne fixe aucune date butoir pour la réalisation complète du réseau de parcs nationaux. Des cibles sont plutôt établies pour faire des progrès dans des régions particulières dans l'optique d'augmentations ciblées du nombre de régions représentées à une date donnée. Le nombre de régions qui seront représentées à une date donnée a été réduit de 34 à 30 au cours des dix dernières années, et la période nécessaire pour atteindre la cible a été prolongée. Trois nouveaux parcs nationaux ont été créés dans des régions non représentées entre 2003 et 2005 (c.-à-d. le PN Ukkusiksalik, le PN des Îles-Gulf et le PN des Monts-Torngat). Malgré ces réalisations, l'Agence n'a atteint aucun des objectifs qu'elle s'était fixés en matière de représentation pendant cette période. L'Agence vise actuellement la création de parcs nationaux dans deux régions non représentées d'ici mars 2015. Nous concluons avec prudence que cet objectif sera vraisemblablement atteint.

L'Agence s'est aussi engagée à montrer des progrès dans l'avancement du processus d'évaluation de la faisabilité pour des projets de parc particuliers, à créer ou agrandir des parcs dans des régions déjà représentées, à créer des parcs particuliers par voie législative et à accroître l'acquisition de terres dans trois parcs existants. Les résultats obtenus dans chacun de ces domaines sont variables, mais on constate des réussites remarquables (p. ex. progrès réalisés dans les études de faisabilité dans deux régions non représentées, agrandissement de la RPN Nahanni, création des RPN Nááts'ihch'oh et de l'Île-de-Sable dans des régions représentées et accroissement des terres dans des parcs nationaux particuliers). Il y a aussi des situations où l'Agence a consacré du temps et des efforts à des projets sans intérêt pour les principaux

partenaires (p. ex. agrandissement du PN des Lacs-Waterton, création potentielle d'un parc près du lac Wolf en C.-B.) ou s'est retirée temporairement du processus (p. ex. projet de l'Okanagan Sud-Basse Similikameen en C.-B.). L'Agence a aussi connu un succès mitigé dans l'atteinte de ses objectifs sur la création de parcs nationaux en vertu de la *Loi sur les parcs nationaux* du Canada.

Efficience et économie : La direction est en mesure de fournir des estimations des coûts globaux pour les cinq étapes de l'activité de création et d'agrandissement des parcs. Par contre l'information n'est pas disponible d'emblée et les coûts directs de projets particuliers sont vraisemblablement sous-estimés puisque toutes les dépenses applicables ne sont pas codées aux projets. Il est clair qu'aucun rapport linéaire simple n'existe entre les dépenses relatives aux projets et le rythme de progression des projets de création et d'agrandissement de parcs ou les résultats obtenus, qui sont en grande partie hors du contrôle de l'Agence. Les réseaux de parcs provinciaux du Canada sont aux prises avec des difficultés semblables en ce qui a trait aux coûts variables, aux échéanciers et au manque de contrôle sur la création d'aires protégées.

La direction a mené différentes analyses et pris des engagements pour améliorer à la fois la l'efficience et l'efficacité du processus de création et d'agrandissement de parcs nationaux au cours de la période de 2007 à 2010. Des données probantes qualitatives indiquent que la direction a eu recours à des postes temporaires, à la réaffectation des ressources en cas de délai dans la réalisation d'un projet, et à la création de bureaux de projet locaux à l'appui d'une réalisation rentable des projets. Le fait de se concentrer sur les besoins essentiels en matière d'information à l'appui du processus décisionnel tout en entreprenant simultanément les étapes de l'étude de faisabilité et de la négociation a aussi contribué à l'efficience générale. Il reste à préparer un guide stratégique national sur les activités de création et d'agrandissement.

Conception de programme : L'évaluation révèle certaines difficultés relatives à la clarté des rôles et des responsabilités, en partie en regard de la transition entre la création et l'exploitation du parc. De plus, il y a incohérence dans la façon dont le personnel de l'unité de gestion est intégré au projet de parc national et l'Agence aurait avantage à fournir une orientation plus claire à cet égard.

Recommandations : En fonction des observations de l'évaluation, nous formulons les deux recommandations suivantes :

1. Que le v.-p., Établissement et conservation des aires protégées examine la version publiée en 1997 du Plan du réseau de parcs nationaux et élabore une démarche pour s'assurer qu'il demeure pertinent et utile compte tenu des changements apportés au fil du temps au processus, aux projets et aux objectifs.

Réponse de la direction
D'accord : D'ici mars 2015, la Direction de l'établissement des aires protégées examinera le Plan du réseau de parcs nationaux et le mettra à jour afin de :

(1) refléter plus exactement les pratiques et les critères en vigueur;
(2) préciser les endroits où le travail est achevé et mettre en contexte les travaux dans les régions naturelles représentées;

(3) décrire les travaux futurs potentiels et les considérations applicables aux travaux nécessaires pour achever le réseau;
(4) refléter plus exactement la vision et la pensée actuelles de l'Agence en ce qui concerne le travail avec les peuples autochtones.

La direction travaillera avec d'autres programmes de l'Agence pour préciser les moyens de mieux communiquer le contenu d'un Plan du réseau de parcs nationaux mis à jour, et communiquer les priorités et les réalisations du gouvernement du Canada en matière de création, ainsi que les possibilités pour les intervenants de prendre part au processus de création des parcs nationaux.

2. Que le v.-p., Établissement et conservation des aires protégées examine, termine et communique des directives internes mises à jour, afin d'assurer un cadre cohérent pour la création et l'agrandissement des parcs nationaux. Entre autres exigences, les directives devraient satisfaire aux critères suivants :

- Indiquer où et comment les stratégies de gestion du risque devraient être intégrées aux plans de projet;
- Mettre en place des mécanismes pour assurer la clarté des rôles et des responsabilités de projets particuliers (p. ex., des chartes de projet);
- Définir les exigences en matière de gestion financière ou de codage financier des projets afin d'améliorer le suivi financier;
- Définir l'opportunité, la portée et les buts de la participation d'autres unités de l'Agence au processus de création ou d'agrandissement;
- Établir une exigence de mener une analyse de faisabilité et une analyse après le projet, la première afin de cerner les difficultés et mettre l'accent sur l'étude de faisabilité, la deuxième pour préciser les leçons apprises et les pratiques exemplaires qui pourraient s'appliquer à des projets de création;
- Définir les exigences relatives à l'utilisation des mécanismes de production de rapports, tels que ceux préparés en 2008 et 2010 (Analyses de rentabilité et Plans d'action), dans la mesure où le programme détermine que cela se traduirait par une valeur ajoutée pour la direction;
- Se pencher sur les pratiques visant à tenir les groupes autochtones, les intervenants et les autres organisations informés de l'état d'avancement des projets de création lorsqu'ils font l'objet de périodes d'inactivité prolongée.

Réponse de la direction

D'accord : La Direction de l'établissement des aires protégées :

(1) terminera d'ici décembre 2014 les lignes directrices internes pour faire en sorte que le personnel ait un cadre cohérent pour orienter leurs travaux dans la création de parcs nationaux;
(2) produira une analyse des pratiques exemplaires et des leçons apprises.

Les deux seront documentés par les travaux réalisés pour mettre à jour le Plan du réseau, l'ébauche du document intitulé « *Guide to an Integrated Approach on the Establishment Process (2008)* » (en anglais seulement), et sur l'expérience acquise dans le cadre des projets de création en cours ou terminés récemment.

La nouvelle orientation intégrera les approches existantes en matière de gestion du risque dans les plans des projets et utilisera des chartes de projet pour déterminer l'opportunité, la portée et le but de la participation d'autres unités de l'Agence dans le processus de création de parcs nationaux. La Direction générale de l'établissement et de la conservation des aires protégées travaillera dans le cadre des processus de l'Agence pour faire en sorte que l'information pertinente à la gestion financière soit plus facilement accessible à partir du système de gestion financière de Parcs Canada.

La Direction générale examinera les moyens de communiquer de façon proactive sur l'état d'avancement des projets pendant les périodes d'examen interne et de négociations lorsque des limites s'imposent quant à l'information qu'il convient de partager en périodes d'inactivité attribuables aux processus d'examen internes.

1. INTRODUCTION

Le mandat de Parcs Canada est le suivant :
« Protéger et mettre en valeur des exemples représentatifs du patrimoine naturel et culturel du Canada et en favoriser, chez le public, la connaissance, l'appréciation et la jouissance de manière à en assurer l'intégrité écologique et commémorative pour les générations d'aujourd'hui et de demain. »

L'Agence est responsable de trois grands réseaux de lieux patrimoniaux :

- 44 parcs nationaux (PN) du Canada;
- 167 lieux historiques nationaux (LHN) du Canada (gérés par l'Agence);
- 4 aires marines nationales de conservation (AMNC) du Canada.

Parcs Canada s'acquitte de son mandat par le biais de cinq activités de programme et de 20 sous-programmes[1] (voir l'Architecture d'alignement des programmes (AAP) à l'annexe A). La présente évaluation porte sur le sous-programme de création et d'agrandissement des parcs nationaux du programme « Création de lieux patrimoniaux » de 2003 à 2013. L'évaluation s'inscrit dans le cadre des plans d'évaluation de l'Agence pour 2009-2010 à 2011-2012, conformément à l'engagement qu'elle a pris aux termes de la *Politique sur l'évaluation* du Conseil du Trésor (2009) en vue d'évaluer toutes ses dépenses de programmes directes sur une période de cinq ans.

Un cadre d'orientation de l'évaluation a été élaboré et approuvé en 2010. Au cours du processus de planification de l'évaluation, une faible priorité a été accordée à la création et à l'agrandissement de parcs nationaux en raison de leur importance relative (seulement 1 % des dépenses de l'Agence en 2011-2012) et de leur risque organisationnel peu élevé. L'évaluation contribue à une évaluation horizontale de la Stratégie sur les aires protégées (SAP) des T. N.-O. Le sous-programme n'a pas fait l'objet de travaux d'évaluation exhaustifs préalables.

2. DESCRIPTION DES CONCEPTS DE CRÉATION ET D'AGRANDISSEMENT DE PARCS NATIONAUX

Les principales activités du sous-programme comprennent :

La **création** d'un parc national dans une région qui est dans un état sain ou naturel, ou, si elle est soumise à un stress ou modifiée, qui doit pouvoir être remise dans un état sain et naturel;

L'**agrandissement** d'un parc existant pour en augmenter la superficie afin de mieux représenter une région naturelle ou améliorer la santé des écosystèmes du parc;

[1] Nous utilisons les termes « programme » et « sous-programme » tout au long de l'évaluation, plutôt que les termes « activité de programme » et « sous-activité de programme » utilisés au début de l'évaluation. L'AAP a été révisée pendant l'évaluation afin de la restructurer et de réduire de 20 à 19 le nombre de sous-activités.

L'**achèvement** d'un parc par l'acquisition de terres à l'intérieur des limites officielles existantes lorsque le gouvernement fédéral n'en est pas déjà le propriétaire.

La création et l'agrandissement de parcs nationaux se font habituellement en suivant le processus en cinq étapes résumé ci-dessous. Ce processus se distingue de celui qui consiste à rendre un parc ou un agrandissement complètement opérationnel après sa création. Il importe de garder cette distinction à l'esprit, car un pourcentage élevé des fonds spéciaux que l'Agence a reçu pour la « création » sert à rendre le parc fonctionnel (c.-à-d. construire les infrastructures, créer une programmation, etc.). Aux fins de la présente évaluation, le terme « **création** » ne désigne que les cinq étapes initiales du processus de création d'un parc national.

2.1 Résultats et buts

Le sous-programme « Création et agrandissement de parcs nationaux » s'inscrit dans le programme « Création de lieux patrimoniaux » de l'Agence. Les résultats attendus et les attentes en matière de rendement en vertu du Cadre de gestion du rendement (CGR) de l'Agence pour 2012-2013 sont présentés ci-dessous.

Tableau 1. Résultats escomptés et attentes en matière de rendement en regard de la création et de l'agrandissement de parcs nationaux

	Résultat escompté	Cibles
Programme	Représenter la région dans le réseau de parcs nationaux	**1)** Augmenter le nombre de régions terrestres représentées, le faisant passer de 28 en octobre 2007 à 29 sur 39 d'ici mars 2013
Sous-programme	Créer des parcs nationaux dans les régions non représentées, et achever ou agrandir certains parcs existants.	**2)** Démontrer des progrès tangibles vers la création de parcs nationaux dans trois régions non représentées; **3)** Agrandir un parc national d'ici mars 2013; **4)** Augmenter le pourcentage de territoire dans trois parcs nationaux inachevés, dans les limites des ressources disponibles.

Depuis les années 1970, le réseau de parcs nationaux du Canada a pour objectif ultime de représenter chacune des 39 régions naturelles terrestres de Parcs Canada par la création d'un parc national. Ces régions se caractérisent par des facteurs tels que la géologie, la physiographie, la végétation, les espèces sauvages et la diversité des écosystèmes. La première cible énumérée au tableau 1 exprime l'engagement de l'Agence en regard de cet objectif.

Les quatre cibles particulières énumérées au tableau 1 existaient sous cette forme entre avril 2010 et mars 2013. Auparavant, l'Agence avait les mêmes indicateurs de rendement (c.-à-d. nombre de régions représentées, progrès dans un nombre donné de régions, agrandissement d'un nombre déterminé de parcs existants), mais établissait différentes valeurs cibles. À compter d'avril 2013, les cibles en matière de représentation et de nombre de projets montrant une progression ont été changées et l'objectif relatif aux agrandissements de parcs existants a été évacué. Les changements de cibles sont examinés ci-dessous dans la section sur l'atteinte des résultats.

Les plans d'entreprise passés et actuels comprennent aussi des objectifs supplémentaires, comme le ciblage de l'inclusion de certains parcs en exploitation aux termes de la *Loi sur les parcs*

nationaux et la création de nouveaux parcs nationaux dans les régions déjà représentées conformément aux orientations du gouvernement. Dans certains cas, les calendriers propres à l'atteinte des objectifs ne sont pas clairs. Des engagements ont aussi été pris à la suite de la table ronde du ministre en 2008[2] et dans le Plan d'entreprise pour 2009-2010 afin de rationaliser et d'accélérer le processus de création de parcs nationaux.

2.2 Budget et dépenses

Les sources de financement pour la création et l'agrandissement de parcs nationaux comprennent les budgets des services votés et les fonds spéciaux.

Budgets des services votés : Le processus de création en cinq étapes est géré à l'échelle nationale par la Direction de l'établissement des aires protégées (DEAP). Les budgets des services votés de la Direction pour les exercices 2010-2011 et 2011-2012 étaient de 998 K$ et 1 114 K$ respectivement, incluant à la fois les salaires et les biens et services. Ces fonds servent à la fois aux projets de création de parcs nationaux (PN) et d'aires marines nationales de conservation (AMNC). La majeure partie de ces fonds sert à défrayer les coûts relatifs au personnel. Les budgets des services votés d'autres unités de gestion de l'Agence peuvent aussi être utilisés pour soutenir le sous-programme, mais il n'existe aucune méthode simple permettant de cerner ce que ces unités prévoient normalement dans leur budget pour le sous-programme.

Fonds spéciaux : La principale source de financement des récentes activités de création et d'agrandissement de parcs nationaux est le budget de 2003 qui allouait à l'Agence un montant estimé à 202 M$ pour la période d'avril 2003 à mars 2010. Ces fonds devaient servir non seulement au processus de création et d'agrandissement (25 M$), mais aussi aux immobilisations et aux dépenses d'exploitation dans les parcs nouvellement créés (86 M$), et à d'autres projets, comme la création d'AMNC (44 M$). Des fonds spéciaux supplémentaires ont depuis été alloués au soutien de la création ou de l'agrandissement de parcs nationaux particuliers. Ils comprennent notamment du financement en vertu du programme canadien des revendications globales (233 K$ par année de 2008-2009 à 2013-2014) et pour l'initiative pour la promotion des intérêts liés à la conservation dans les Territoires du Nord-Ouest (8 M$ de 2008 à 2013), dont une partie a été affectée au soutien au développement et aux opérations du lieu historique national de Sahyoue-Edacho et à l'étude de faisabilité du projet de Thaidene Nene. Le budget de 2010-2011 prévoyait 5,5 M$ sur cinq ans pour la création du parc national des Monts-Mealey au Labrador.

Dépenses réelles : Les dépenses propres au processus en cinq étapes pour la création de parcs nationaux n'étaient pas disponibles d'emblée. La direction a été en mesure de fournir les données couvrant les quatre années de 2008-2009 à 2011-2012, mais il lui a fallu plusieurs mois pour produire l'information. Les dépenses pertinentes sont celles engagées par la DEAP qui gère le processus de création à la fois des parcs nationaux et des aires marines nationales de conservation. Elles comprennent les dépenses salariales, celles relatives aux biens et services, aux subventions et contributions, ainsi que celles pour la publicité propre au parc national, par opposition aux aspects de ses responsabilités qui concernent les aires marines. Certaines des

[2] Aux termes de l'article 8.1 de la *Loi sur l'Agence Parcs Canada*, le ministre organise au moins tous les deux ans une table ronde réunissant des personnes concernées par les questions qui relèvent de l'Agence et chargées de l'aviser sur les résultats obtenus par l'Agence dans la réalisation de la mission, et il doit répondre dans un délai de 180 jours à toute recommandation écrite faite à cette occasion.

dépenses de la DEAP sont liées à des projets précis de création ou d'agrandissement, et certaines ne le sont pas, mais représentent des dépenses portées à des centres de coûts à l'appui de plusieurs projets.

Selon les données sur quatre ans fournies par la direction, les dépenses totalisent approximativement 16,3 M$, pour une moyenne de près de 4,1 M$ par année. En moyenne, 79 % des dépenses ont été consacrées directement aux projets. Les lacunes relatives aux données seront abordées à la section 4.3 sur l'efficience et l'économie de l'activité.

2.3 Activités

Le processus en cinq étapes pour la création de parcs est décrit en détail dans les *Principes directeurs et politiques de gestion - Politique sur les parcs nationaux* (1994) de l'Agence et le Plan du réseau de parcs nationaux de 1997. Ces étapes sont :

Étape 1 – Détermination des régions naturelles représentatives

La création commence par le repérage de plusieurs zones dans la région terrestre non représentée qui satisfont aux critères suivants : i) les zones doivent refléter les caractéristiques de la géologie, de la physiographie, de la végétation, des espèces sauvages et des écosystèmes de la région naturelle; ii) les écosystèmes de ces zones doivent être dans un état naturel ou, si elles ont été soumises à un stress ou modifiées, elles doivent pouvoir être remises dans un état naturel. La majeure partie des travaux de l'étape 1 ont été réalisés dans les années 1970.

Étape 2 – Choix des parcs nationaux potentiels

Les endroits potentiels pour la création d'un parc national sont choisis parmi les zones naturelles représentatives de la région naturelle en fonction de critères comme :

1. la représentativité de la région naturelle;
2. la capacité de soutenir des populations viables d'espèces indigènes;
3. l'intégrité écologique des écosystèmes de la zone;
4. les phénomènes naturels exceptionnels, et les espèces animales et végétales rares, menacées ou en péril;
5. les éléments et les paysages patrimoniaux qui revêtent une importance sur le plan culturel;
6. les occasions offertes au public de comprendre, d'apprendre et d'apprécier;
7. les utilisations diverses des terres et des ressources, les menaces possibles à la durabilité à long terme des écosystèmes;
8. la complémentarité avec les objectifs d'autres zones naturelles protégées existantes ou prévues dans la région;
9. le potentiel de création d'une aire marine nationale de conservation adjacente qui soit représentative de sa région marine;
10. les implications relatives aux droits des Autochtones, aux revendications territoriales globales et aux traités avec les peuples autochtones;
11. les critères internationaux pour les parcs nationaux.

L'Agence peut amorcer le choix des zones potentielles ou répondre aux intérêts exprimés par des tiers (p. ex. groupes autochtones locaux ou organismes environnementaux). Avant de passer à

l'étape 3 (étude de faisabilité), des consultations doivent avoir lieu auprès des gouvernements provinciaux et territoriaux, d'autres organismes du gouvernement fédéral, les peuples autochtones concernés et les autres parties intéressées. La majeure partie des travaux relatifs à cette étape ont aussi été réalisés dans les années 1970.

Étape 3 – Étude de faisabilité d'un parc national

L'étude de faisabilité est le processus par lequel on cherche une réponse à la question de savoir si un parc national est souhaitable et faisable dans une zone donnée. Ces études sont depuis peu lancées par le biais de protocoles d'entente avec les provinces ou les organisations autochtones, comme le protocole d'entente conclu en 2003 entre Parcs Canada et le gouvernement de la Colombie-Britannique.

Les études sont en grande partie menées par le biais de consultations auprès des partenaires et des intervenants concernés. Les recherches sont effectuées de manière à ce que le but et les implications environnementales, sociales et économiques d'un nouveau parc ou d'un projet d'agrandissement soient bien clairs pour les différents groupes intéressés. À partir de l'information disponible, chaque proposition peut faire l'objet de plusieurs rondes de consultations sur différents sujets, comme les limites du parc.

Aux termes de la *Politique relative aux parcs nationaux*, l'étude de faisabilité devrait proposer une limite qui :

1. protège les écosystèmes et les éléments du paysage représentatifs de la région naturelle;
2. satisfait aux exigences en matière d'habitat viable pour les espèces sauvages indigènes de la région naturelle;
3. englobe un secteur central relativement vierge et peu affecté par les impacts prenant leur source dans le paysage environnant;
4. préserve l'intégrité de communautés naturelles délicates, très diversifiées ou productives;
5. préserve l'intégrité du bassin hydrographique;
6. protège les phénomènes naturels exceptionnels, ainsi que les espèces animales et végétales vulnérables, menacées ou en péril;
7. offre au public des occasions de comprendre et d'apprécier;
8. entraîne une perturbation à long terme minimale sur la vie sociale et économique, surtout dans la région avoisinante;
9. n'englobe pas de communautés permanentes.

En ce qui a trait aux projets dans les Territoires du Nord-Ouest (avant le transfert de responsabilités) et au Nunavut, où le gouvernement du Canada conserve la propriété des terres, on dressera un inventaire des ressources non renouvelables potentielles de la zone. Cet exercice mené par Ressources naturelles Canada (RNCan) est appelé une « une évaluation des ressources minérales et énergétiques (ERME) » et permet de connaître l'importance économique et stratégique des ressources minérales et énergétiques potentielles avant que ne s'enclenche le processus décisionnel.

Les terres destinées à la création d'un parc national sont parfois soustraites à certaines utilisations en vertu des lois fédérales ou provinciales applicables à un moment ou l'autre de l'étude de faisabilité afin d'en assurer la protection en attendant la prise de décisions définitives[3].

Étape 4 – Négociation des ententes relatives au parc national

Une fois confirmée la faisabilité du parc national, l'Agence négocie les modalités qui régiront la création ou l'agrandissement du parc. Une entente fédérale-provinciale est généralement conclue pour qu'une province transfère l'administration et le contrôle des terres au gouvernement fédéral pour la création d'un nouveau parc national[4]. Dans le Nord du Canada, le processus diffère en fonction des juridictions concernées. Si le territoire a compétence sur ses terres publiques, une entente fédérale-territoriale est généralement conclue. C'est actuellement le cas au Yukon et, en attendant le transfert des responsabilités, ce sera bientôt aussi le cas dans les Territoires du Nord-Ouest. Les terres de la Couronne au Nunavut demeurent sous la responsabilité du gouvernement fédéral, par conséquent, les négociations se font avec Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) qui assume la responsabilité de la gestion des terres dans cette région.

Dans les régions où les terres font l'objet de revendications territoriales globales par les peuples autochtones, un nouveau parc peut être créé dans le cadre d'un règlement négocié ou une réserve de parc national peut être créée en attendant le règlement de la revendication.

Les ententes relatives aux nouveaux parcs nationaux peuvent porter sur différents sujets, notamment les limites définitives du parc, l'acquisition des terres, les détails du transfert foncier, la récolte des ressources naturelles, la planification et la gestion du parc et des environs, la composition et le rôle d'un comité de gestion du parc, l'intégration régionale et les avantages économiques.

Outre ces ententes, l'Agence tient aussi compte des autres intérêts privés, comme ceux des locataires à long terme ou les intérêts commerciaux (p. ex., camps de pêche récréative) dans la zone visée. L'Agence négocie des ententes de partenariat avec les organisations autochtones qui découlent des règlements de revendications territoriales ou de droits issus de traités (p. ex. droit ancestral de récolter) et les contrats socioéconomiques qui ont une incidence sur les groupes autochtones (p. ex. les ententes sur les répercussions et les avantages).

Une région naturelle peut être représentée dans le réseau lorsque l'étape 4 est terminée et que l'Agence a acquis les terres et commencé l'aménagement et l'exploitation d'un parc.

Étape 5 : Inscription du parc dans la loi

Les parcs nationaux sont créés officiellement dans la loi par des modifications aux annexes 1 et 2 de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*. Le texte législatif fixe les limites du nouveau

[3] Par exemple, les terres de la réserve de parc national (RPN) proposée dans la région de Tahidene Nene (bras est du Grand lac des Esclaves) ont été mises de côté aux fins de création d'un parc en vertu de la *Loi sur les terres territoriales.* Dans le cas de la RPN des Monts-Mealy au Labrador, le gouvernement provincial a fourni une protection provisoire en déclarant la zone exempte de minerai.

[4] La RPN de l'Archipelle-de-Mingan fait exception, car les terres nécessaires à la création de la réserve ont été acquises auprès d'un propriétaire privé.

parc ou de l'agrandissement d'un parc existant de sorte que ces terres bénéficieront de la protection complète prévue par la *Loi* (c.-à-d. utilisations reconnues, interdictions d'extraction des ressources).

Au total, 40 des 44 parcs opérationnels ou réserves de parcs sont actuellement protégés en vertu de la *Loi* (c.-à-d. 34 figurent à l'annexe 1 en tant que parcs nationaux et six figurent à l'annexe 2 en tant que réserves de parc national[5]). Une fois réglées les revendications territoriales avec les organisations autochtones, les réserves de parc national de l'annexe 2 passent à l'annexe 1.

L'annexe B dresse la liste des parcs nationaux et précise la date de création de chacun dans la *Loi*. Un tableau distinct énumère les parcs nationaux et les réserves existants par régions naturelles.

2.4 Ressources humaines, rôles et responsabilités

Comme on l'a déjà mentionné, l'exécution opérationnelle du processus en cinq étapes pour la création et l'agrandissement des parcs est dirigée et contrôlée au Bureau national par le directeur de la Direction de l'établissement des aires protégées[6]. Le directeur relève du vice-président, Direction générale de l'établissement et de la conservation des aires protégées, qui lui relève directement du directeur général de l'Agence (DGA). Le processus implique aussi différents arrangements officiels et officieux pris avec les unités de gestion et les vice-présidents des Opérations, régions de l'Est et de l'Ouest et du Nord.

En principe, les approbations à tous les stades du processus incombent au DGA et au ministre responsable de Parcs Canada. En pratique, le DGA participe aux séances d'information et aux consultations menant à une entente (étapes 3 à 5). La signature des ententes sur la création d'un nouveau parc ou l'agrandissement d'un parc existant et des ententes avec les peuples autochtones, comme les ententes sur les répercussions et les avantages pour les Inuits sont signées au nom du gouvernement par le ministre ou le DGA en vertu des pouvoirs qui leur sont conférés par la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*.

Le travail de Parcs Canada en matière de création et d'agrandissement de parcs nationaux est divisé en unités axées sur les projets dans le Nord et dans le Sud du Canada. Dans la plupart des cas, un gestionnaire de projet sur le terrain supervise un projet particulier de création ou d'agrandissement à partir de l'étape 3 du processus. Ces représentants locaux peuvent compter sur le personnel possédant l'expertise requise dans les unités de gestion concernées et au Bureau national (p. ex., spécialistes des affaires autochtones, des négociations, des utilisations traditionnelles des terres, de la géomatique et de l'arpentage, du tourisme, des répercussions socio-économiques, etc.).

Nous n'avons aucune source référentielle unique nous permettant de connaître le nombre total d'ETP travaillant à des projets de création ou d'agrandissement de parcs nationaux. Selon les

[5] Le PN et la RPN Kluane, la RPN Nahanni, la RPN de l'Archipel-de-Mingan, la RPN Pacific Rim, la RPN Gwaii Haanas, la RPN des Îles-Gulf et la RPN de l'Île-de-Sable.

[6] Avec la réorganisation de 2012, la responsabilité première de l'étape 5 incombe au groupe Politique, Législation et Affaires du Cabinet. La DEAP fournit commentaires et conseils sur l'opportunité.

données disponibles, il semble que le budget des services votés de la DEAP soit demeuré relativement stable depuis 2010-2011 à environ 9 ETP, alors que le financement temporaire (c.-à-d. affectations) a diminué pour passer de 18 ETP en 2010-2011 à 11 ETP en octobre 2012.

2.5 Portée

Le processus de création et d'agrandissement de parcs repose sur la participation, la coopération et l'accord de nombreux partenaires, intervenants et parties intéressées, notamment :

- **D'autres ministères fédéraux**, comme Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC), le ministère de la Justice et Ressources naturelles Canada (RNCan);
- **Des groupes autochtones** engagés de plusieurs façons dans le processus compte tenu des revendications territoriales, des droits issus de traités ou revendiqués, et des efforts déployés pour créer des avantages économiques et sociaux pour ces groupes;
- **Les gouvernements provinciaux et territoriaux** avec lesquels le gouvernement fédéral doit travailler, par exemple, en ce qui concerne les transferts fonciers aux fins de la création ou de l'agrandissement d'un parc national;
- **Des universitaires indépendants et des spécialistes professionnels.** Par exemple, on a retenu les services de l'Université Lakehead pour aider au renforcement de la capacité de la Première Nation des Dénés de Lutsel K'e de tirer profit des occasions de développement touristique et économique qui pourraient découler de la création d'un parc national dans la région;
- **Des organisations non gouvernementales (ONG)**, notamment, par exemple, des organismes nationaux comme Conservation de la nature Canada (CNC), la Société pour la nature et les parcs du Canada (SNAP), le Fonds mondial pour la nature (Canada), et Nature Canada, ainsi que des groupes locaux;
- **Des représentants de l'industrie et du commerce,** notamment des représentants de différents intérêts industriels et commerciaux (p. ex. intérêts agricoles, miniers), ainsi que des représentants du secteur du tourisme;
- **Des groupes de citoyens** à l'intérieur et autour des zones qui ont des intérêts dans les utilisations autorisées et prohibées, ainsi que pour les répercussions économiques et sociales des projets proposés;
- **Les municipalités** à l'intérieur et autour des zones visées pour la création ou l'agrandissement des parcs;
- **Le grand public et les propriétaires fonciers privés** tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des limites proposées pour les parcs.

La plupart des projets de création ou d'agrandissement ont une portée locale ou régionale (c.-à-d. une province ou un territoire en particulier, des municipalités en particulier, des organisations non gouvernementales, des communautés autochtones, des groupes de citoyens, etc.), mais certains partenaires, intervenants ou groupes d'intérêts peuvent être d'envergure nationale. Au final, les parcs nationaux nouvellement créés ou agrandis doivent toucher et desservir les visiteurs et les Canadiens.

2.6 Modèle logique de la création et de l'agrandissement des parcs nationaux

Un modèle logique illustrant le lien entre les intrants (c.-à-d. les biens, les ressources humaines et les dépenses) et les activités, les extrants et la portée, ainsi que les résultats à moyen et à long terme, est présenté au tableau 2. Il s'agit d'une synthèse visuelle de la description du programme.

Tableau 2. Modèle logique pour la création et l'agrandissement de parcs nationaux

<table>
<tr><th colspan="6">Résultat stratégique : Grâce à des expériences significatives, les Canadiens ont un lien solide avec leurs parcs nationaux, leurs lieux historiques nationaux et leurs aires marines nationales de conservation. Ils jouissent de ces lieux protégés de façon à les laisser intacts pour les générations d'aujourd'hui et de demain.</th></tr>
<tr><th>Intrants</th><th>Activités</th><th>Extrants</th><th>Portée</th><th>Résultats à moyen terme</th><th>Résultats à long terme</th></tr>
<tr>
<td rowspan="3">Personnel de Parcs Canada

Budgets</td>
<td>Étapes 1 et 2 : Repérer les aires potentielles pour la création ou l’agrandissement de parcs
Pour les aires proposées, étudier : la représentativité de la région naturelle, l’intégrité écologique, les caractéristiques socioéconomiques, les utilisations diverses des terres et des ressources, etc.
Consulter les autres gouvernements, les communautés et les intérêts privés.</td>
<td>Plan du réseau des parcs nationaux
Liste d'aires potentielles
Rapports de recherche (évaluation environnementale, études socioéconomiques)
Comptes-rendus des rencontres et des décisions</td>
<td rowspan="3">Partenaires (propriétaires ou gestionnaires de terres)
Provinces et territoires
Collectivités locales
Collectivités autochtones
Particuliers
Partenaires de la prestation de services
Direction générale de l’établissement et de la conservation des aires protégées
Unités de gestion
Ministère de la Justice
Arpenteur en chef
TPSGC
AADNC
RNCan
Intervenants/parties prenantes
Autres ministères (EC, MPO, RNCan)
Industrie de l’extraction des ressources naturelles
OENG
Communauté internationale de la conservation</td>
<td rowspan="3">Connaissances sur le système
Compréhension améliorée – dans le public et à l’Agence – des aires potentielles de création ou d’agrandissement de parcs, de leur contexte régional, des avantages et des problèmes, ainsi que des aires nécessaires à une protection adéquate de régions naturelles spécifiques

Réseautage
Collaborations fructueuses avec les partenaires de l’Agence, les partenaires externes et les intervenants

Évolution du réseau
Représentation accrue des régions naturelles du Canada.
Protection accrue de ces régions naturelles par une couverture améliorée.</td>
<td rowspan="3">Un réseau de parcs nationaux pleinement représentatif des régions naturelles terrestres du Canada, dont le territoire suffit à protéger et à préserver l'intégrité écologique de ces endroits pour le bénéfice, l’éducation et l’appréciation des Canadiens</td>
</tr>
<tr>
<td>Étape 3 : Évaluer la faisabilité du nouveau parc ou de l’agrandissement
Planifier (identifier partenaires et intervenants, évaluer les ressources culturelles et naturelles, réaliser des cartes géospatiales).
Mener l’étude de faisabilité (c.-à-d. évaluation des avantages socioéconomiques, analyse du risque)
Mener une ERME (pour le Nord).
Élaborer un concept pour le parc ou l’agrandissement.
Consulter différents groupes, dont le public et les Autochtones.
Négocier la mise en réserve provisoire de terres (dans certains cas).</td>
<td>Rapport d’étude de faisabilité
Liste des partenaires et des intervenants
Évaluation des biens naturels et culturels
Carte des limites du parc
Évaluation des impacts socioéconomiques
Évaluation du risque/stratégie d’atténuation
ERME
Énoncé de la vision et des buts
Scénario opérationnel de base
Décret sur la mise en réserve provisoire de terres (pour le Nord)</td>
</tr>
<tr>
<td>Étape 4 : Entente sur le parc national
Négocier/signer les modalités de transfert des terres avec les provinces.
Négocier/signer des ententes avec les organisations autochtones concernées, au besoin.
Tenir compte des intérêts des tierces parties.
Acquérir des terres auprès de propriétaires privés (parfois après la signature de l’entente, selon les fonds disponibles).</td>
<td>Ententes contractuelles formelles avec les provinces
Ententes avec les peuples autochtones sur les répercussions et les avantages du parc
Entente sur les revendications territoriales</td>
</tr>
</table>

	Étape 5 : Modifier la loi • Placer le parc ou la réserve sous la protection de la LPNC. • Modifier les limites ou le statut de la RPN dans la LPNC.	• Modification à la LPNC (annexes 1 et 2) • Relevés et descriptions des limites			

3. CONCEPTION DE L'ÉVALUATION

3.1 Objectif et portée de l'évaluation

L'évaluation a porté sur la pertinence et le rendement (c.-à-d. efficacité, efficience et économie) du sous-programme de création et d'agrandissement de parcs nationaux, en fonction des exigences de la *Politique sur l'évaluation* du CT et des directives connexes (2009). La portée comprenait les activités relatives à la création, à l'agrandissement et à l'achèvement de parcs nationaux entre 2003 et 2013. Le passage de la création d'un parc au stade opérationnel fait l'objet d'un processus distinct et, à l'exception de certaines analyses de la transition entre les deux processus, n'entre pas dans la portée de l'évaluation.

Le personnel d'évaluation a mené l'évaluation et la majeure partie du travail a été réalisée entre avril 2011 et septembre 2012. Des analyses supplémentaires et l'examen des données secondaires se sont poursuivis jusqu'en décembre 2013. Une firme de consultants a été engagée pour aider à la collecte et à l'analyse des données pour une étude comparative connexe (voir ci-dessous).

3.2 Approche, méthode et limites

Les questions de l'évaluation ont à l'origine été formulées dans le *Cadre pour l'évaluation de la création et de l'agrandissement de parcs nationaux* (approuvé en novembre 2010). L'évaluation a porté sur 10 questions précises et 16 attentes connexes en lien avec la pertinence et le rendement adaptées à partir de ce cadre initial. Les questions clés sont indiquées au tableau 4. L'annexe C comprend une matrice des questions plus détaillée, ce que nous nous attendions d'observer, les indicateurs et les sources de données pertinentes.

Tableau 3. Problèmes et questions

Pertinence	
1.	La création et l'agrandissement de parcs sont-ils pertinents en regard des objectifs généraux du gouvernement fédéral?
2.	Parcs Canada joue-t-il un rôle légitime et nécessaire dans la création et l'agrandissement des parcs nationaux?
3.	Le programme est-il pertinent aux yeux des Canadiens?
4.	Le Plan du réseau de PN et du cadre de ses régions naturelles demeure-t-il pertinent pour la planification du réseau?
Rendement	
5.	Dans quelle mesure les extrants souhaités sont-ils obtenus tels que planifiés?
6.	Dans quelle mesure les connaissances désirées sur le réseau sont-elles accumulées, mises à jour et utilisées efficacement dans le processus décisionnel relatif au programme?
7.	Dans quelle mesure les objectifs d'établissement de relations sont-ils atteints?
8.	Dans quelle mesure les objectifs et les buts organisationnels sont-ils atteints?
9.	Le programme est-il géré de façon efficiente (c.-à-d. utiliser le moins de ressources possible pour produire les extrants du programme) et économique (c.-à-d. utiliser le moins de ressources possible pour influencer les extrants du programme)?
10.	Les rôles et responsabilités ainsi que les obligations de rendre compte en matière de création et d'agrandissement de parcs nationaux sont-ils clairs et appropriés?

3.2.1 **Méthodes**

Plusieurs méthodes de collecte de donnée ont été appliquées pour l'évaluation.

Examen de la documentation et des dossiers : Un large éventail de documents publics ont été examinés dans le cadre de l'évaluation, notamment des lois, des politiques, des plans, des rapports et des publications (voir les détails à l'annexe D). Les dossiers et les bases de données (p. ex. données financières) de l'Agence ont aussi été examinés.

Entrevues auprès des informateurs clés : Des entrevues auprès d'informateurs clés ont été menées avec 23 employés et gestionnaires principaux de l'APC (c.-à-d. 12 de la Direction de l'établissement des aires protégées, 7 du Bureau national, 4 du bureau des vice-présidents, Opérations et des unités de gestion sélectionnées). La majorité de ces entrevues ont été réalisées en personne.

Un certain nombre d'entrevues ont aussi été menées auprès de partenaires et d'intervenants (n=8), notamment des représentants de ministères fédéraux, des gouvernements provinciaux, des ONG, des groupes autochtones et des groupes de l'industrie. On a demandé à ces personnes de donner leur point de vue sur la pertinence et l'efficacité des processus de création et d'agrandissement.

Étude comparative : Une étude comparative a été commandée par contrat afin d'examiner les modèles de création de parcs nationaux et provinciaux appliqués par d'autres juridictions, tant au Canada qu'à l'étranger. Cette analyse reposait sur un examen de la documentation et des entrevues limitées auprès de représentants d'autres juridictions (n=13) afin de clarifier les pratiques de gestion et les difficultés connexes.

Études de cas : Des études de cas (n=6) ont permis d'obtenir une compréhension approfondie de la prestation de service du programme. Elles comprenaient notamment un examen de documents et de dossiers ciblés, et des entrevues auprès d'informateurs clés. Les études de cas retenues portaient sur quatre projets de création : Monts-Mealey (T.-N.-L.), Okanagan Sud-Basse Similkameen (C.-B.), Nááts'ihch'oh (T. N.-O.), et Thaidene Nene (T. N.-O.). Un projet d'agrandissement (RPN Nahanni (T. N.-O.)) et un projet d'achèvement (PN de la Péninsule-Bruce (ON) ont aussi été étudiés.

3.2.2 **Points forts, points faibles et stratégies d'atténuation**

L'examen des documents et des dossiers, les entrevues et les études de cas nous ont permis d'approfondir notre compréhension des processus de création, d'agrandissement et d'achèvement des parcs nationaux. Nos entrevues auprès du personnel de Parcs Canada ont été exhaustives et peuvent être considérées comme représentatives des opinions et des perceptions actuelles au sein de l'Agence.

Les partenaires et les intervenants qui ont pris part aux entrevues ont en grande partie été identifiés par le personnel de l'APC. Ils constituent donc un échantillon de commodité et n'apportent pas nécessairement un point de vue complet ou représentatif de tous les groupes concernés par la création ou l'agrandissement de parcs nationaux. De plus, le nombre de personnes interrogées était limité en raison de la nature délicate inhérente à la consultation de partenaires et d'intervenants compte tenu de l'état d'avancement de certains projets particuliers.

Nous avons cherché à compenser cette lacune par un examen de la vaste documentation des consultations publiques en lien avec les études de cas.

Les études de cas en elles-mêmes constituent un échantillon limité, mais hétérogène, de tous les projets récents (c.-à-d. depuis 2003) et comprennent des exemples de projets réalisés tant au nord qu'au sud du 60e parallèle (afin de refléter les deux modèles de propriété foncière), ainsi que des exemples de création, d'agrandissement et d'achèvement. Bien que la DEAP ait par le passé recueilli certaines informations systématiques pertinentes visant à appuyer le BVG dans son examen des renseignements sur le rendement de l'Agence[7], nous avons constaté que les dossiers de projets sur le terrain n'avaient pas une structure commune pour organiser l'information. Ce manque d'uniformité a compliqué la collecte d'information comparable sur chacun des projets et nous a obligés à accorder plus d'importance aux entrevues afin de clarifier dans quelle mesure les observations des cas étaient représentatives du processus de création et d'agrandissement en général ou propres à un projet en particulier.

Les comparaisons entre les juridictions comportent aussi des lacunes. Compte tenu des différences fondamentales entre les juridictions, il était difficile de trouver des processus ayant une portée et des buts comparables. Les données probantes documentées se limitaient aussi à celles rendues publiques et accessibles dans le cadre des travaux d'évaluation.

4. CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION

4.1 Pertinence

Question 1	Indicateurs
La création et l'agrandissement de parcs sont-ils pertinents en regard des objectifs généraux du gouvernement fédéral?	• Mesure dans laquelle la création et l'agrandissement sont compatibles avec les buts, les objectifs, le mandat et les priorités du gouvernement du Canada.

Attente : La création ou l'agrandissement de parcs nationaux cadre avec les priorités et les ententes du gouvernement fédéral.

La création et l'agrandissement de parcs nationaux sont compatibles avec trois des priorités du gouvernement fédéral énoncées dans le Cadre pangouvernemental (c.-à-d. objectifs de haut niveau énoncés pour l'ensemble du gouvernement).

Premièrement, la création de parcs nationaux contribue directement à ***un environnement propre et sain***, « pour faire en sorte que l'environnement du Canada soit restauré et protégé ». Deuxièmement, elle contribue à ***une culture et un patrimoine canadiens dynamiques***, **car les parcs nationaux nouveaux ou agrandis visent à** « soutenir la culture canadienne et à améliorer la connaissance de l'histoire et du patrimoine du Canada ». Troisièmement, elle contribue à ***une forte croissance économique,*** en créant « un environnement propice à la croissance économique […] dans toutes les régions du Canada ».

La création de parcs nationaux contribue aussi au respect des engagements du Canada sur la scène nationale et internationale. Par exemple, en :

[7] Le BVG n'examine plus l'information présentée dans le rapport annuel sur le rendement.

- 1972 : Le Canada prend un engagement au regard de la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel dont les objectifs sont la protection, la conservation et la mise en valeur du patrimoine culturel et naturel ayant une valeur universelle exceptionnelle.
- 1992 : Le Canada signe la Convention internationale sur la diversité biologique, en vertu de laquelle le pays doit, entre autres choses, créer un réseau de zones protégées et, si nécessaire, élaborer des lignes directrices pour la sélection, la mise en place et la gestion des zones protégées afin d'en conserver la diversité biologique.
- 1992 : Les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada responsables de l'environnement, des parcs et de la faune conviennent, entre autres choses, d'achever avant l'an 2000 le réseau canadien de zones protégées représentatives des régions terrestres naturelles du pays.
- 1995 : Le gouvernement du Canada lance la Stratégie canadienne de la biodiversité, par laquelle il s'engage à « déployer tous les efforts pour achever avant l'an 2000 le réseau canadien de zones protégées représentatives des régions terrestres naturelles du pays ».

La création et l'agrandissement de parcs nationaux dans le Nord du Canada s'inscrivent aussi dans la Stratégie pour le Nord du gouvernement du Canada. Cette stratégie reconnaît que le Nord est un élément fondamental de notre patrimoine et de notre identité, et que, entre autres choses, la protection du patrimoine environnemental du Nord est une priorité. La Stratégie pour le Nord comporte des engagements qui la relient à la stratégie des aires protégées (SAP) des T.N.-O, signée par le gouvernement des T.N.-O. et le gouvernement du Canada en 1999. Dans le cadre de la Stratégie pour le Nord, le gouvernement du Canada a récemment engagé 15 M$ sur trois ans pour soutenir la SAP. Plus récemment, avec l'Énoncé de la politique étrangère du Canada pour l'Arctique (2010), le gouvernement « continue de planifier l'établissement de zones protégées additionnelles dans le Nord et a un programme ambitieux visant à agrandir le réseau de parcs nationaux, y compris la création de trois nouveaux parcs nationaux. Le gouvernement du Canada poursuit ses efforts, en consultation avec les collectivités et l'industrie, en vue d'ajouter près de 70 000 kilomètres carrés de territoire au réseau des zones protégées du Nord canadien ». Enfin, avec la Stratégie fédérale de développement durable (2010), le gouvernement fédéral s'est fixé comme but de « conserver des écosystèmes productifs et résilients ayant la capacité de se rétablir et de s'adapter; et protéger les zones de façon à ce qu'elles ne soient pas altérées pour les générations actuelles et futures ». À cette fin, il « prend des mesures et investit dans la conservation et la protection des écosystèmes […] en réservant des terres pour y créer des parcs nationaux ».

Le gouvernement a aussi affirmé à plusieurs reprises son engagement dans la création et l'agrandissement de parcs nationaux dans ses discours du Trône et ses discours sur le budget, comme il a déjà été mentionné à la section 2.2 sur le financement spécial.

Question 2	Indicateurs
Parcs Canada joue-t-il un rôle légitime et nécessaire dans la création et l'agrandissement des parcs nationaux?	• Mesure dans laquelle la création et l'agrandissement sont compatibles avec le mandat et les priorités de l'Agence. • Mesure dans laquelle le rôle de l'Agence dans la création et l'agrandissement de parcs nationaux est nécessaire. • Mesure dans laquelle l'Agence a envisagé d'autres modèles de création et d'agrandissement de parcs nationaux.

Attente : La création ou l'agrandissement de parcs nationaux cadre avec le mandat et les priorités de l'Agence.

En outre, la *Loi sur l'Agence Parcs Canada* (1998) indique qu'il est « dans l'intérêt national de protéger les exemples significatifs - du point de vue national - du patrimoine naturel et culturel du Canada dans les parcs nationaux, les lieux historiques nationaux » et « d'inclure des exemples représentatifs des diverses régions naturelles terrestres et marines dans le réseau des parcs nationaux et des aires marines nationales de conservation ». La *Loi sur l'Agence Parcs Canada* (2000) détermine comment les annexes 1 et 2 peuvent être modifiées aux fins de la création ou de l'agrandissement d'un parc ou d'une réserve de parc, dans la mesure où le gouvernement fédéral possède un titre libre et une entente avec la province dans laquelle se trouvent les terres visées. Cet aspect du mandat de l'Agence se reflète dans les priorités et les objectifs de rendement organisationnels qui sont énoncés ci-dessus au tableau 1.

L'évaluation relève des données probantes quant à la nécessité du rôle joué par Parcs Canada. L'UICN, le plus grand réseau environnemental international au monde, a défini des catégories de gestion des zones protégées pour classer les zones protégées en fonction de leurs objectifs de gestion. Les parcs nationaux du Canada se retrouvent dans la catégorie II – Parcs nationaux[8]. Selon les *Lignes directrices pour les catégories de gestion des aires protégées* (1994) de l'UICN, la propriété et la gestion de ces zones doivent normalement être assurées par la plus haute autorité compétente du pays, qui conserve la compétence sur ces responsabilités; au Canada, cette autorité est conférée à Parcs Canada, l'agence désignée par le gouvernement fédéral pour assumer les responsabilités de gestion dans ces aires.

Plus récemment, les lignes directrices de l'UICN (2008) ont reconnu que la responsabilité des parcs nationaux pourrait également être dévolue à un autre ordre de gouvernement, à un conseil autochtone, à une fondation ou à une autre entité légalement constituée. Par exemple, les parcs nationaux de l'Australie ont été créés avant la fédération australienne, par conséquent, ces parcs sont administrés par les gouvernements des États. Il existe aussi différents modèles où les groupes autochtones jouent un rôle central dans la gestion du parc national, que ce soit du fait d'une majorité de leurs membres au conseil d'administration (p. ex. le parc national Kakadu en Australie) ou par le transfert aux associations autochtones locales des activités de gestion opérationnelle, de protection et de mise en valeur (parcs du Québec dans la région du Nunavik).

La capacité de Parcs Canada de créer et agrandir des parcs nationaux nécessite l'appui des propriétaires fonciers existants, notamment les gouvernements provinciaux et les groupes autochtones concernés. Cet appui n'est pas acquis dans toutes les zones. De plus, notamment dans le Sud du Canada, la zone de terres non aménagées pour achever le réseau de parcs nationaux rapetisse. Dans quelques cas, l'Agence a appliqué un modèle de gestion partagée ou coopérative dans le but de créer des aires marines nationales de conservation (p. ex., le parc marin du Saguenay-Saint-laurent est administré conjointement par le gouvernement du Canada, par le biais de Parcs Canada, et par celui du Québec, en association avec entités locales).

[8] « Aire terrestre ou marine aménagée afin de : a) protéger l'intégrité écologique d'un ou de plusieurs écosystèmes pour les générations actuelles et futures, b) empêcher l'exploitation et l'occupation défavorables à la désignation du site, et c) fournir une base pour le développement d'activités spirituelles, scientifiques, éducatives, récréatives et touristiques, tout en respectant le milieu naturel et la culture des collectivités locales. »

Cependant, la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* prévoit toujours que le gouvernement fédéral doit être propriétaire des terres formant un parc national.

D'autres organisations gouvernementales et non gouvernementales assument aussi la gestion de réseaux d'aires protégées qui contribuent à la représentativité des régions terrestres naturelles du Canada. Il est cependant peu probable que ces organisations puissent remplacer le rôle joué par les parcs nationaux, car chaque instance a ses objectifs particuliers et applique sa propre démarche en matière de protection. Par exemple, bien qu'Environnement Canada assume aussi la gestion d'un réseau fédéral d'aires protégées (c.-à-d. les refuges d'oiseaux migrateurs et réserves nationales de la faune), seuls les parcs nationaux nécessitent que la Couronne soit propriétaire des terres en surface et en sous-sol. Les aires protégées provinciales et territoriales visent un éventail d'objectifs plus ou moins restrictifs (c.-à-d. peuvent interdire l'usage récréatif ou permettre l'extraction des ressources).

Question 3	Indicateurs
Le programme est-il pertinent aux yeux des Canadiens?	• La création et l'agrandissement de parcs nationaux bénéficient de l'appui des intervenants. • Les Canadiens appuient les efforts de conservation et les efforts de l'Agence en ce sens.

Attente : Le réseau de parcs nationaux jouit de l'appui de la population.

Le sondage mené auprès des Canadiens en 2012 par Parcs Canada révèle que les Canadiens continuent d'attribuer le degré le plus élevé de responsabilité de la protection des régions naturelles au gouvernement fédéral. Parmi les personnes interrogées, 96 % ont indiqué que le gouvernement fédéral assume une grande part (80 %) ou une part (16 %) des responsabilités en matière de protection des zones naturelles et sauvages du pays. De plus, près de neuf Canadiens sur dix appuient la création de nouveaux parcs. Les sondages antérieurs (2009, 2005 et 2002) montraient des résultats semblables.

Le sondage indique aussi que les Canadiens sont très favorables à l'utilisation de leurs impôts par le gouvernement fédéral pour entretenir les parcs nationaux actuels, et que la création de nouveaux parcs est vue comme une priorité moins grande. Alors que 72 % des répondants appuient fortement l'entretien des parcs existants, seulement 48 % appuient fortement la création de nouveaux parcs. Le pourcentage des répondants qui appuient ou appuient fortement la création de nouveaux parcs et l'entretien des parcs existants est de 86 % et 95 % respectivement.

Des résultats similaires ressortent du sondage sur l'engagement des intervenants et des partenaires mené par Parcs Canada en 2009, qui indique que 85 % des Canadiens croient en *l'importance cruciale* d'avoir un organisme fédéral responsable des parcs nationaux. Encore là, un pourcentage de loin supérieur de répondants croit en *l'importance cruciale* d'entretenir les parcs nationaux existants par comparaison à la création de nouveaux parcs.

L'appui aux projets de parcs nationaux individuels est abordé à la question 7 qui porte sur l'établissement de relations (section 4.2.2).

Question 4	Indicateurs
Le Plan du réseau de PN et du cadre de ses régions naturelles demeure-t-il pertinent pour la planification du réseau?	• Le cadre est vu comme pertinent. • Le cadre est révisé et mis à jour si nécessaire.

Attente : Le Plan du réseau des parcs nationaux et de ses régions sont vus comme pertinent, et un processus est en place pour le réviser périodiquement.

Aux termes de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* (article 6.2), l'Agence doit dresser des plans à long terme pour le réseau de parcs nationaux, de lieux historiques nationaux et d'aires marines nationales de conservation. L'exigence relative au Plan du réseau de NP précède l'adoption de la *Loi* actuelle, dont le préambule précise que le réseau de parcs vise la protection d'*exemple de régions naturelles représentatives*.

La version la plus récente du plan remonte à 1997 (3e édition). Le Plan du réseau des parcs nationaux divise le Canada en 39 « régions naturelles de parc national », en se fondant sur la géologie, la physiographie, la végétation, les espèces sauvages et les écosystèmes (voir la carte à l'annexe E). Le but ultime est l'achèvement du réseau de parcs nationaux par la représentation de chacune des régions naturelles du pays. Le plan prévoit un résultat final clair pour le réseau de parcs nationaux.

La majorité des réseaux de parcs nationaux que nous avons examinés dans les autres juridictions[9] reposent aussi sur le concept de la représentation des régions naturelles ou des écosystèmes représentatifs dans leur planification, mais nous comprenons que l'APC a été parmi les premiers organismes à adopter une telle approche.

Les gouvernements provinciaux ont chacun leur propre système de classification des régions (p. ex. voir la boîte de texte sur la classification des régions adoptée par la C.-B.) qui ne correspond pas à l'approche de Parcs Canada. L'Agence elle-même applique différents schémas de classification des régions (p. ex. biorégions utilisées à des fins administratives en vue de la structuration des programmes de surveillance écologique qui regroupent les parcs différemment du système fondé sur les régions naturelles utilisé pour la planification du réseau)[10].

Classification des écorégions de la C.-B.

Des plus grandes aux plus petites :

- Écodomaines : zone de grande uniformité climatologique (4).
- Écodivision : zone de grande uniformité climatologique et physiographique (7).
- Écoprovince : zone de cohérence sur le plan des processus climatiques, de l'océanographie, du relief et de la topographie régionale (10).
- Écorégion : zone de grandes variations physiographiques et de variations macroclimatiques ou océanographiques mineures (47).
- Écosections : zone de variations physiographiques, macroclimatiques ou océanographiques mineures (139).

Source : ***The British Columbia Ecoregion Classification***

[9] Le plan du réseau de parcs nationaux des É.-U. ne repose pas sur le concept de la représentation des régions. (http://usparks.about.com/gi/dynamic/offsite.htm?site=http://www.nps.gov)

[10] Par exemple, les parcs qui représentent la région des basses terres du Saint-Laurent (c.-à-d. PN des Îles-du-Saint-Laurent, PN de la Baie-Georgienne et PN de La-Mauricie) ne sont pas considérés comme faisant partie de la même biorégion.

Les gouvernements provinciaux mettent l'accent sur la représentation régionale dans leurs réseaux de parcs, mais ils font aussi des distinctions entre différents types de parcs et de régions protégées[11]. La représentation des régions peut se faire par la création de nombreux parcs ou différents types d'aires protégées au sein d'une région donnée[12].

Le parc urbain national de la Rouge

Un engagement annoncé dans le discours du Trône de 2011 prévoit que Parcs Canada recevra 140 M$ sur 10 ans pour la création, l'aménagement et l'exploitation du parc urbain national de la Rouge. Le parc se trouve du côté est de la région du Grand Toronto. Le nouveau parc se distingue des parcs traditionnels à plusieurs égards, notamment par une loi distincte officialisant sa création qui, contrairement aux parcs conventionnels, ne fait pas du maintien ou de la restauration de l'intégrité écologique la première priorité de tous les aspects de la gestion du parc. Le parc n'a pas de pertinence en ce qui a trait à la représentation des régions naturelles. Le processus de création même a été géré différemment (c.-à-d. ne s'inscrit pas dans le cadre des travaux de la DEAP). Il aide cependant le gouvernement et l'Agence à atteindre leurs objectifs de joindre et de mobiliser les Canadiens vivant en milieu urbain.

De son côté, l'Agence ne crée qu'un seul type de parcs nationaux, à l'exception du parc urbain national de la Rouge créé récemment (voir l'encadré). On considère qu'une région est représentée quand au moins un parc y est créé, et il arrive que plusieurs parcs soient créés dans une même région.

Nous avons constaté que le cadre principal de l'Agence en matière de création de parcs (c.-à-d. définir 39 régions naturelles et chercher à toutes les représenter dans le réseau) jouit de l'appui de la grande majorité des personnes interrogées aux fins de l'évaluation. En effet, la majorité des répondants ont indiqué que les régions telles que définies ne nécessitaient aucune révision. Le cadre comme tel est considéré comme pertinent, facile à comprendre et à communiquer, et offrant un fondement scientifique rationnel pour le choix des parcs nationaux à créer, tout en appuyant une démarche systématique plutôt qu'une approche aléatoire pour l'activité. Certains répondants ont formulé des suggestions pour améliorer les prochaines versions du plan en y ajoutant différents types de contenus (p. ex., les effets des changements climatiques sur les parcs nationaux ou la façon dont les parcs contribuent à l'amélioration des corridors d'habitation et la connectivité des écosystèmes).

Les deux derniers plans du réseau ont été publiés en 1990 et 1997. Il n'existe aucune exigence ni aucun processus pour déterminer s'il faut mettre le plan publié à jour et quand le faire. Les deux versions du plan sont très similaires quant à la structure et au contenu. Ils contiennent les renseignements publics disponibles d'emblée pour décrire les 39 régions naturelles (c.-à-d. les terres, la végétation et la faune qui les caractérisent). Ces renseignements constituent la majeure partie du document et demeurent inchangés dans les deux versions. La description du processus

[11] L'Alberta, par exemple, a sept types de parcs (voir la classification au http://www.albertaparks.ca/albertaparksca/management-land-use/legislation-regulations.aspx (en anglais seulement)). La C.-B. a trois classes de parcs ainsi que d'autres zones de conservation ou de récréation, ainsi que des réserves écologiques (voir la classification au http://www.env.gov.bc.ca/bcparks/aboutBCParks/prk_desig.html (en anglais seulement))

[12] Consultez par exemple le http://www.albertaparks.ca/albertaparksca/management-land-use/current-parks-system/boreal-forest.aspx (en anglais seulement) pour voir comment l'Alberta présente de nombreux types d'aires protégées afin de contribuer à la représentation d'une région.

de création de parcs nationaux (c.-à-d. étapes 1 à 5) est un autre aspect du plan qui demeure inchangé.

Les plans contiennent aussi des renseignements périmables en lien avec le contexte qui influence l'achèvement du réseau[13]. Ils traitent du nombre de régions représentés dans le réseau (c.-à-d. 21 en 1990 et 24 en 1997), de l'état d'avancement des projets de création de parcs dans certaines régions non représentées, des renvois relatifs à l'agrandissement de certains parcs existants et des objectifs pour le l'achèvement du réseau (c.-à-d, en 1997 on prévoyait l'achèvement du réseau pour l'an 2000[14]). Ces aspects des documents forment une sorte de rapport sur le rendement qui recense les progrès réalisés dans l'achèvement du réseau. Cette fonction du plan a en grande partie été remplacée par les plans d'entreprise et les rapports annuels sur le rendement, ainsi que par les rapports sur l'état de lieux historiques et naturels du Canada[15].

Le site Web public de l'Agence indique que le Plan du réseau de 1997 ne reflète pas l'état de l'achèvement actuel du réseau et que de nouveaux parcs ont été créés depuis la publication du document. Le lecteur est aiguillé vers d'autres parties du site Web où se trouvent des cartes à jour sur lesquelles sont représentées les régions et qui contiennent des hyperliens vers quatre projets précis de création de nouveaux parcs (c.-à-d. Qausuittuq sur l'île Bathurst au Nunavut, île Bowen en C.-B., Okanagan Sud-Basse Similkameen aussi en C.-B., et Rouge en Ontario). Ces projets ne représentent pas l'ensemble des projets de création, d'agrandissement et d'achèvement de l'Agence, et certains des liens ne servent qu'à indiquer que des projets ont été mis en veilleuse (voir la section 4.2 pour plus de détails sur l'état d'avancement des projets). L'inclusion dans les exemples du parc urbain national de la Rouge pourrait porter à confusion, car ce parc ne contribue pas à l'achèvement du réseau. Aucun lien ne mène aux plans ou aux rapports d'entreprise qui fourniraient au lecteur une information à jour sur l'éventail complet des projets et initiatives en cours.

CONSTATATION GÉNÉRALE : PERTINENCE

La création de parcs nationaux est compatible avec le cadre général du gouvernement et un ensemble d'ententes et d'engagements sur les plans national et international. Sur le plan international, la création de parcs par les administrations fédérales, provinciales ou d'État est un instrument courant de politique gouvernementale.

La création de parcs s'inscrit dans le mandat législatif et stratégique de Parcs Canada. L'activité bénéficie de l'appui du public et des intervenants, mais cet appui est moins fort que celui accordé au maintien des parcs nationaux existants. Il n'y a pas de chevauchement entre cette activité et d'autres programmes fédéraux.

Le principal élément qui oriente le processus de création de Parcs Canada (c.-à-d. la classification du Canada en régions naturelles aux fins de représentation dans le réseau) est

[13] Par exemple, la version de 1990 renvoie au plan d'action environnemental du gouvernement (le Plan vert) comme vecteur des projets de création de parcs.

[14] Les plans visant à achever le réseau avant l'an 2000 découlaient d'engagements pris en 1992 et 1995 (voir page 13).

[15] Aux termes de la loi actuelle, l'Agence produit un rapport d'état tous les cinq ans.

commun à bien des réseaux de parcs nationaux, mais la nature des régions et la façon de les représenter varient d'une juridiction à l'autre. Le cadre de création de parcs de l'Agence est largement perçu comme pertinent et utile pour la planification des parcs. Le Plan du réseau rendu public (c.-à-d. celui de 1997) contient les renseignements disponibles d'emblée pour décrire les 39 régions naturelles et le processus de création de parcs nationaux. Il contient aussi de l'information sur les buts, les approches et les projets qui devient périmée et qui ne reflète plus la réalité actuelle décrite dans les plans d'entreprise de l'Agence. Certains hyperliens sur le site Web de l'Agence renvoient à de l'information plus récente, mais ils ne couvrent pas l'éventail complet des activités et des initiatives en cours tel que décrit dans les plans d'entreprise, et ne font aucune distinction sur la façon dont les nouveaux types de parcs (p. ex. le parc urbain national de la Rouge) est compatible avec les principaux objectifs du plan du réseau.

4.2 Efficacité

La présente section du rapport est subdivisée en deux parties : la première concerne les aspects du rendement en lien avec les résultats et la planification des projets; la seconde concerne l'atteinte des résultats (connaissance, établissement de relations et objectifs des plans d'entreprise.

4.2.1 Extrants et planification des projets

Question 5	Indicateurs
Dans quelle mesure les extrants voulus sont-ils atteints tels que planifiés?	Mesure dans laquelle : • Les principaux extrants sont planifiés et obtenus en conformité avec les engagements. • Les raisons des changements aux résultats attendus (c.-à-d. non produits, ou résultats plus nombreux ou différents) sont documentées.

Attentes : Les principaux résultats sont planifiés et obtenus en conformité avec les engagements.

Les principaux résultats sont présentés dans le modèle logique (tableau 2); ils sont nombreux et présents à chacune des étapes du processus de création et d'agrandissement de parcs nationaux. Dans tous les projets que nous avons examinés dans le cadre des études de cas (n=5), nous avons constaté que ces résultats étaient planifiés et obtenus.

Bien que la politique relative aux PN définit un processus en cinq étapes pour la création de parcs, elle précise aussi que ce processus n'est pas rigide et souligne que « chaque situation est unique et les étapes menant à la création d'un nouveau parc national reflètent les circonstances de chaque cas ».

Une grande partie du travail de l'étape 1 (détermination), et dans une moindre mesure, de l'étape 2 (sélection), a été réalisée dans les années 1970 et 1980, alors que le Plan du réseau était en cours d'élaboration et de recherche. Bien que certains travaux aient été réalisés entre 2003 et 2010, aucun travail de détermination ou de sélection n'est actuellement effectué, car l'Agence se concentre sur l'achèvement des projets en cours. Certains des projets de parcs sont actifs depuis le lancement du Plan du réseau, comme ceux de Thaidene Nene et des Monts Mealy. Pour ces deux parcs, la mise en réserve des terres tôt dans le processus a permis de les soustraire à tout développement et de préserver leur valeur naturelle et culturelle.

En 2007, un *Guide pour une approche intégrée du processus de création de parcs* a été ébauché, mais n'a jamais été adopté officiellement. Nous constatons que ce guide est utile, car il fournit un cadre complet, en mettant l'accent sur l'étape 3 où la collecte et l'analyse de l'information, ainsi que les consultations, prennent le plus d'importance. Le document reconnaît que la collecte et la gestion de l'information doivent être utiles et en lien avec les objectifs de l'étude, et aussi complètes que possible à cette étape quand l'atteinte des résultats n'est pas assurée. Le personnel responsable de l'activité insiste sur le fait que la consultation est maintenant un élément crucial de l'étude de faisabilité de tous les projets.

À l'étape 3, tous les projets passent à une phase de planification au cours de laquelle on définit les principaux résultats à atteindre et fixe les dates cibles pour y arriver. Il n'y a cependant pas de processus, de modèles ou de méthodes systématiques pour cette phase de planification. Les résultats produits à cette étape diffèrent aussi en fonction des enjeux et des difficultés propres à chaque projet. Par exemple, un résultat principal dans Okanagan Sud-Basse Similkameen était un régime de gestion des terres pour le pâturage, tandis que l'élaboration d'un cadre transitoire pour la gestion de l'utilisation des terres ancestrales était un des résultats principaux du projet des Monts Mealy.

L'étape de l'étude de faisabilité de chaque projet ne se traduit pas nécessairement par la production d'un rapport définitif qui conclut en la faisabilité du projet en s'appuyant sur l'information recueillie. Parmi les projets examinés, seul celui d'Okanagan Sud-Basse Similkameen a mené à la production d'un tel rapport. Dans les autres cas, le personnel responsable de l'activité a indiqué que les recommandations officielles, les décisions politiques ou les annonces étaient le résultat final de l'étape 3.

Retards dans les résultats planifiés : Tous les projets inclus dans les études de cas ont connu des retards importants pour un ou plusieurs résultats particuliers. On a observé des retards dans la réalisation complète de l'étude de faisabilité, le lancement d'une stratégie de communication et d'un site Web, la définition finale des limites et la négociation définitive des ententes sur les répercussions et les avantages. De nombreuses raisons ont été invoquées pour expliquer ces retards au calendrier prévu :

- Manque de ressources des partenaires ou des intervenants pour satisfaire aux exigences de la consultation;
- Harmonisation avec les décisions politiques à tous les paliers (p. ex. plusieurs retards dans la préparation des annonces);
- Cycles électoraux à différents paliers de gouvernement (fédéral, provincial, autochtone, etc.) qui nécessitent de mettre les projets en veilleuse, puis d'en informer les nouveaux élus;
- Délais des partenaires gouvernementaux dans la production de l'information essentielle à l'avancement des dossiers (p. ex. ERME);
- Difficultés à mobiliser certains groupes importants, surtout lorsqu'il y des questions liées aux négociations de revendications territoriales globales.

Par ailleurs, nous avons constaté l'expérience de la RPN de l'Île-de-Sable, qui a franchi les étapes de l'étude de faisabilité et de la négociation d'ententes en environ deux ans. Les facteurs qui ont contribué à l'achèvement rapide de ce projet comprennent :

- La géographie du lieu (c.-à-d. une petite zone éloignée ne concernant qu'un seul groupe autochtone et aucun propriétaire foncier ou communauté locale à consulter);
- Les terres de surface étaient la propriété du gouvernement fédéral et étaient déjà désignées comme zone protégée, mais pas dans la mesure que peut offrir un parc national;
- Le projet faisait consensus et bénéficiait d'un appui ferme des gouvernements fédéral et provincial.

Bien que Parcs Canada puisse agir pour influencer le rythme d'avancement du processus de création, de nombreux facteurs à l'appui de la progression ou qui entraînent des retards sont essentiellement hors du contrôle des responsables de l'activité.

Planification et suivi du projet : En plus de la reddition de compte annuelle dans le Plan d'entreprise et le Rapport annuel[16], il y a eu deux examens systématiques de l'état d'avancement de différents projets de parcs nationaux (c.-à-d. analyses de rentabilisation en 2008 et plans d'action en 2010). Ces examens ont fourni à la haute direction une information plus complète sur tous les projets de création et d'agrandissement de parcs, notamment des projets à prendre en considération, et des facteurs relatifs à la gestion du risque, au financement, aux résultats attendus et aux prochaines étapes importantes. Ils ont permis de faire le point sur l'état d'avancement des projets et sur les chemins critiques pour réussir. Outre ces initiatives, nous avons constaté dans l'ensemble observé peu de données probantes sur la planification et le suivi de projets plus récents. Certains membres du personnel ont porté à notre attention qu'une nouvelle « norme » en matière de gestion de projet (les chartes de projet) sera vraisemblablement élaborée pour chaque projet actif, ce qui permettra d'harmoniser la planification. Nous incitons la DEAP à continuer de mettre en application cette approche.

4.2.2 **Résultats**

Question 6	Indicateurs
Dans quelle mesure la connaissance désirée sur le réseau est-elle accumulée, mise à jour et utilisée efficacement dans le processus décisionnel?	Mesure dans laquelle : 1) Les connaissances pertinentes sont accumulées; 2) Les hauts fonctionnaires de l'Agence sont satisfaits des connaissances dont ils disposent pour prendre leurs décisions (p. ex., elles sont suffisantes, opportunes et pertinentes); 3) Les hauts fonctionnaires de l'Agence utilisent ces connaissances dans leur processus décisionnel; 4) Les intervenants et les autres comprennent les tenants et les aboutissants de la création ou de l'agrandissement de parcs particuliers.

Attentes : L'information pertinente est recueillie, évaluée et utilisée.

L'approche de l'Agence en ce qui a trait à l'accumulation des connaissances sur le réseau a évolué lentement pour passer de la collecte de données et d'information en grandes quantités à une démarche plus ciblée sur l'information essentielle pour faire avancer les dossiers. Les études de cas nous ont permis de constater qu'une information très variée était recueillie et évaluée, notamment :

[16] Ces documents contiennent habituellement le nombre de régions représentées et de brefs renseignements sur l'état d'avancement de chaque projet actif.

- **Données sur l'écologie :** Les critères en lien avec l'écologie et les ressources naturelles sont au cœur du processus de création de parcs nationaux. Nous constatons que ce sont les domaines où les données recueillies sont les plus nombreuses. Les exemples de cette activité observés dans les études de cas comprennent la recherche sur la faune (c.-à-d. ours, caribou), le feu, la couverture terrestre, les bassins hydrographiques, etc. Nous n'avons observé aucun problème en ce qui a trait à la qualité de l'information.

  Les régions à l'étude dans tous les projets, à l'exception d'un seul, présentaient un degré élevé d'intégrité écologique, car elles étaient dans un état essentiellement naturel et peu aménagé. La seule exception était Okanagan Sud-Basse Similkameen, qui a connu des aménagements substantiels et dont la restauration à l'état naturel demandera plus de travail, notamment en raison de la taille relativement petite de la zone et des pressions exercées par les zones environnantes.

- **Données socio-économiques** : En général, les données socio-économiques étaient plus difficiles à obtenir et à analyser, et elles sont plus sujettes à débats. Des membres du personnel et des intervenants ont mentionné que la qualité de ces données a déjà posé des problèmes dans certains dossiers. La direction de l'Agence reconnaît les difficultés à obtenir des données fiables. Une nouvelle approche est mise en œuvre avec Thaidene Nene, alors que l'on procède à une analyse coûts-bénéfices qui intègre l'information de nature écologique et culturelle, ainsi que le savoir traditionnel autochtone (STA) et l'information sur les ressources renouvelables et non renouvelables, afin de prendre des décisions éclairées.

  Les évaluations des ressources minérales et énergétiques (ERME), menées par RNCan, mais financées par l'Agence, sont une autre source d'information pour les projets au nord du 60^{e} parallèle. Ces évaluations fournissent beaucoup d'information sur les richesses minérales présentent dans une zone, et sur lesquelles on s'appuie pour prendre des décisions éclairées sur les limites, mais on souligne qu'elles sont coûteuses (1 M$ ou plus) par comparaison au coût d'autres méthodes de collecte de données. Bien que ce processus aide à obtenir des renseignements précieux sur la valeur des terres appelées à devenir un parc national, sa portée ne concerne habituellement pas les zones à l'extérieur des limites du parc projeté où le potentiel d'exploitation des ressources pourrait être supérieur à celui de la zone à l'étude.

- **Données sur le tourisme et les visiteurs** : Les détails sur la façon de mettre un parc en exploitation, sur les services et les installations qui seraient offerts aux visiteurs, et sur les répercussions que ces facteurs auraient sur les collectivités locales étaient généralement insuffisants. Certains des groupes d'intervenants et des membres du personnel des unités de gestion que nous avons interrogés considèrent que ce type d'information est important, alors que les membres du personnel d'autres programmes soulignent que les expériences du passé révèlent qu'il est préférable de limiter les études de faisabilité aux facteurs clés relatifs à la création et de laisser les questions comme l'infrastructure touristique à l'étape de la préparation du plan directeur (après la création du parc).

- **Culture et savoir traditionnel autochtones** : Les dossiers examinés recelaient aussi une foule de renseignements sur la culture et le savoir traditionnel autochtones, par exemple, des

relevés archéologiques, des ateliers d'aînés et des études sur le passé culturel. L'examen révèle que les ententes de contribution ont aidé à mobiliser les groupes autochtones dans la collecte de données. Le personnel considère que cela pourrait entraîner des résultats positifs plus importants que seulement la collecte de données, car elles aident à l'établissement de relations pour l'avenir.

Il est difficile de quantifier l'utilisation qui est faite de l'information. Nos études de cas révèlent cependant clairement qu'il arrive que l'information recueillie ait une incidence sur les projets de création. On a vu des cas où l'Agence a modifié son approche en s'appuyant sur les résultats des études de faisabilité, soit en réduisant la superficie du parc afin de respecter les sensibilités locales, en développant davantage des outils stratégiques (p. ex., cadre de pâturage, cadre d'utilisation traditionnelle), ou en changeant complètement d'approche. Par exemple, le projet de RPN Nááts'ihch'oh devait à l'origine s'inscrire dans un projet d'agrandissement de la RPN Nahanni. Mais afin de respecter l'*Entente sur la revendication territoriale globale des Dénés et Métis du Sahtu*, le projet Nááts'ihch'oh est devenu un projet de parc national distinct. Il s'agissait de repérer ces pièges assez tôt afin de ne pas compromettre ou retarder le processus. C'est pourquoi certaines des personnes interrogées ont proposé de faire davantage de travaux préalables à l'étude de faisabilité, afin de mieux comprendre la zone et les gens qui y vivent, et de définir la portée de l'étude en conséquence.

Attentes : L'information est partagée avec les intervenants, les groupes autochtones et les membres des collectivités concernés.

L'échange d'information est un élément essentiel de tout travail de collaboration. Des cinq projets de parcs nationaux sur lesquels nous nous sommes penchés, un seul (c-à-d. Thaidene Nene) n'a pas encore franchi cette étape qui est prévue pour l'avenir. Dans le cas des quatre autres projets, des efforts importants ont été déployés pour fournir l'information au public par le biais d'instruments comme des sites Web, des bulletins, des dépliants, des présentations, des rapports de consultation et des journées portes ouvertes. Dans certains cas, l'Agence a aussi pris la mesure de l'efficacité de ses communications. Par exemple, un sondage sur la compréhension du projet Nááts'ihch'oh a donné de bons résultats[17].

La majeure partie de l'information concernant un projet de parc national est communiquée à l'étape de l'étude de faisabilité. Il est rare que l'information soit rendue publique une fois que le projet entre dans l'étape de la négociation, car on se concentre alors sur les groupes concernés par les négociations à qui l'information est communiquée sous le sceau de la confidentialité. La portée de l'échange d'information dépend aussi du propriétaire de cette information. Par exemple, l'information tirée d'ententes de contribution avec les groupes autochtones est considérée comme étant de nature plus délicate; il est donc moins probable qu'elle soit communiquée.

Il est clair que le manque de communication de l'information a des répercussions négatives. Par exemple, dans les cas des projets des Monts Mealy et d'Okanagan Sud-Basse Similkameen, une

[17] À la suite du programme de consultation : 85 % des répondants ont indiqué avoir une meilleure compréhension du projet de Parcs Canada, et 81 % ont dit comprendre pourquoi il est important de créer une RPN. [n=91, nombre de personnes qui ont rempli des formulaires de rétroaction]

longue période sans communication a donné lieu à des spéculations et de la négativité quant à la réalisation ou non du projet.

Question 7	Indicateurs
Dans quelle mesure les objectifs en matière d'établissement de relations efficaces sont-ils atteints?	• L'Agence a évalué l'appui du public pour les projets de création et d'agrandissement de parcs nationaux. • Les participants de l'Agence dans le processus de consultations publiques ont indiqué que la communauté est bien représentée dans le processus de consultation. • L'étude de faisabilité comprenait l'identification et l'évaluation des intervenants. • La liste des partenaires et des intervenants indique que les principaux propriétaires fonciers, autochtones, commerciaux, ainsi que les intérêts locaux ont pris part au processus. • Les rapports de consultation indiquent une participation active d'un éventail de groupes d'intérêt locaux, notamment des membres du grand public. • Les intervenants disent se sentir inclus et partie prenante du processus. • Les intervenants ne se plaignent d'aucun empêchement à leur participation.

Les relations sont essentielles à la création de parcs nationaux, et l'Agence a modifié sensiblement son approche par comparaison au siècle dernier. Par le passé, comme l'auteur le dit, « […] la Division des parcs choisit les terres qui lui semblent convenir à un parc, la province procède aux expropriations, et les propriétaires obtempèrent »[18]. Avec une telle approche, l'Agence a eu des difficultés à entretenir de bonnes relations à long terme avec les communautés. Elle a donc adopté une démarche axée sur les relations de collaboration –surtout celles avec les groupes autochtones et les résidants locaux (notamment les collectivités et les groupes d'intervenants) – qui sont gages de succès pour les projets et pour le soutien et l'intendance à long terme des lieux.

Aux termes de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* (art. 12), « Le ministre favorise, le cas échéant, la participation du public à l'échelle nationale, régionale et locale — notamment la participation des organisations autochtones, des organismes constitués dans le cadre d'accords sur des revendications territoriales et des représentants des collectivités […] dans la création de parcs nationaux […] ». Cette disposition est reprise dans les politiques et les plans d'entreprises de l'Agence. Les personnes interrogées mentionnent aussi souvent que l'établissement de bonnes relations est la pierre angulaire des succès récents des initiatives de création de parcs.

L'étude comparative entre les juridictions souligne l'importance de la consultation des intervenants et de leur collaboration. Toutes les provinces, tous les territoires et tous les pays ont mentionné que la participation des parties concernées tôt dans le processus constitue une pratique exemplaire essentielle dont la valeur s'exprime ainsi :

- Travailler avec les groupes régionaux pour obtenir et échanger de l'information, et mieux comprendre leurs attentes afin d'en venir à un projet de parc avantageux pour tous;

[18] MacEachern, Alan. 2001. *Natural Selections: National Parks in Atlantic Canada*, 1935–1970. Montréal: McGill-Queen's University Press.

- Gérer efficacement les attentes en étant transparent en regard des coûts, des buts et des échéanciers, afin de favoriser la responsabilisation et de combattre l'inertie systémique;
- Faciliter les rapprochements, les échanges et les liens entre les communautés concernées par la création de zones protégées.

Dans l'établissement de relations, Parcs Canada doit aussi tenir compte de l'obligation du gouvernement fédéral de consulter les peuples autochtones. Le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* et les décisions récentes des tribunaux ont accru l'importance sur le plan juridique des consultations auprès des Autochtones. À Parcs Canada, les consultations auprès des peuples autochtones sont de plus en plus un facteur important dans les politiques opérationnelles de l'Agence, notamment en ce qui a trait à la création de parcs nationaux.

Attentes : La population locale appuie les projets de création ou d'agrandissement.

Le soutien du public envers le projet a été évalué par le biais de différentes méthodes dans quatre des cinq dossiers que nous avons examinés (p. ex. journées portes ouvertes, fiches de commentaires et courriels, et sondages menés par l'Agence ou une tierce partie). Le tableau 4 donne un aperçu des différents types de consultations.

Tableau 4 - Types et niveaux de soutien aux projets de création et d'agrandissement de parcs[19]

Projet	Données à l'appui du soutien
Thaidene Nene	• Aucune consultation publique car du travail prioritaire est encore en cours avec les groupes autochtones de la région.
Nahanni	• Un sondage auprès du public (2008) indique que 99,6 % des répondants sont en faveur de l'agrandissement du parc (n=2134). • Les données indiquent la tenue de 12 rencontres avec les dirigeants autochtones et les tierces parties concernées. • Journées portes ouvertes
Nááts'ihch'oh	• Un sondage auprès du public (2008) indique que 96 % des répondants sont en faveur de la création de la RPN (n=1603). • Les données indiquent la tenue de 9 rencontres avec les dirigeants autochtones et les communautés, et de 13 rencontres avec les tierces parties concernées. • Journées portes ouvertes
Okanagan Sud–Basse Similkameen	• Un sondage auprès du public révèle que 38,6 % des répondants sont en faveur du projet de création d'un parc national; 19,4 % s'y opposent; 9,9 % ne sont ni en faveur ni contre; 4,7 % ne savent pas; 27,1 % ont besoin de plus d'information. (n=777) • On estime à 108 le nombre de groupes d'intervenants consultés. • Journées portes ouvertes.
Monts Mealy	• Les données indiquent la tenue de plusieurs journées portes ouvertes (6 communautés, 76 commentaires). • Mise sur pied d'un comité directeur de l'étude de faisabilité pour orienter l'étude et veiller à ce qu'un processus de planification détaillé soit mis en place en tenant compte des collectivités. Le comité est composé de membres de groupes autochtones et locaux. Ils ont joué un rôle actif dans les efforts de mobilisation et le dégagement d'un

[19] Les données des sondages auprès du public sont tirées de Expansion du parc Nahanni : analyse du rapport sur les préoccupations du public (2008); du rapport définitif sur les consultations sur le projet de RPN Nááts'ihch'oh (2010); *Similkameen-South Okanagan Amenity Migrant Study, Special Report to Parks Canada: Empirical Analysis of Selected Survey Questions, Similkameen Valley Planning Society*, (janvier 2008).

Tableau 4 - Types et niveaux de soutien aux projets de création et d'agrandissement de parcs[19]

Projet	Données à l'appui du soutien
	consensus. Cet arrangement particulier a permis de s'entendre sur les limites du parc et d'amorcer les négociations.

Attente : Les intervenants importants sont des participants actifs.

Dans les quatre cas où des consultations publiques ont eu lieu, nous avons constaté que les communautés situées à proximité de la zone du parc proposé étaient généralement consultées deux fois; dans un premier temps sur la notion même de parc et de la vaste zone à l'étude, et dans un deuxième temps sur les limites plus précises pour le parc projeté.

Les données indiquent que les consultions étaient suffisantes auprès des nombreuses organisations de différentes portées afin de représenter les intérêts des principaux propriétaires fonciers (la Couronne dans le Nord), des Autochtones, des entreprises commerciales et des localités. Les rapports de consultation étaient détaillés et fournissaient amplement de données sur les discussions publiques, notamment sur la portée de rencontres particulières. En ce qui concerne Náàts'ihch'oh, l'énoncé suivant a été proposé aux participants au programme de consultation (n=91) : « Je sais comment je peux offrir ma participation et partager mes points de vue », et 76,7 % d'entre eux se sont dit en accord ou fortement en accord avec cet énoncé.

Question 8	Indicateurs
Dans quelle mesure les buts et les objectifs organisationnels sont-ils atteints?	• Nombre de régions représentées. • Des progrès appréciables sont démontrés dans les projets ciblés de création ou d'agrandissement. • Agrandissement de parcs existants et création de nouveaux parcs ciblés dans les régions représentées. • Création officielle des parcs dans les textes législatifs. • Étendue des terres acquises dans les parcs ciblés.

Attente : Les cibles et les objectifs figurant dans le cadre de mesure du rendement et le plan d'entreprise sont atteints ou l'on peut s'attendre raisonnablement à ce qu'ils soient atteints.

Comme on l'a vu à la section 2.1, il y a plusieurs types de cibles dans le CGR et dans les plans d'entreprise de l'Agence. Le rendement en regard de chaque type de cible est examiné ci-dessous.

1) **Représenter les régions dans le réseau de parcs nationaux :** Bien que le but ultime soit la représentation des 39 régions naturelles dans le réseau de parcs nationaux, l'Agence n'a pas fixé de date butoir pour l'atteinte de cet objectif compte tenu du contrôle restreint qu'elle exerce sur le processus et de ses ressources limitées.

   En 2002, le gouvernement a créé le *Plan d'action fédéral (2003) pour la création de parcs nationaux et d'aires marines nationales de conservation* dans le but de créer dix nouveaux parcs nationaux avant mars 2008. À l'époque, 14 régions n'étaient pas représentées. Le plan définit les balises pour la réalisation de l'engagement de l'Agence de terminer pratiquement l'ensemble du réseau avant mars 2008 (c.-à-d. passer de 25 régions non représentées en mars 2003 à 34 sur 39 avant mars 2008). L'historique subséquent des cibles de rendement figure au tableau 5.

Tableau 5 – Historique des cibles de rendement pour le nombre de régions représentées dans le réseau de parcs nationaux

Plan(s) d'entreprise	Nombre de régions cibles à représenter	Échéance
2003-2004 à 2006-2007	34 sur 39	Mars 2008
2007-2008	30 sur 39	Mars 2008
2008-2009 et 2009-2010	30 sur 39	Mars 2010
2010-2011 à 2012-2013	29 sur 39	Mars 2013
2013-2014	30 sur 39	Mars 2015

Source : Plans d'entreprise de l'APC de 2003-2004 à 2013-2014

En 2007, l'Agence indiquait qu'elle n'allait pas être en mesure d'atteindre son but initial fixé dans le Plan d'action de 2002 compte tenu des ressources disponibles, et elle a réduit son engagement pour ne viser la représentation que de cinq régions avant mars 2008. La cible a encore été revue avec le temps, soit pour réduire le nombre de régions à représenter, soit pour prolonger le calendrier pour l'atteindre. Les changements de cibles reflètent les changements de l'état de différents projets (p. ex. changements dans la mobilisation des partenaires ou intervenants) ou de la disponibilité des fonds pour l'aménagement et l'exploitation des parcs nouvellement créés.

Depuis 2003, l'Agence a créé de nouveaux parcs nationaux dans trois régions non représentées :

- Le PN Ukkusiksalik au Nunavut (2003) représente la région 16 : toundra centrale
- La RPN des Îles-Gulf en C.-B. (2003) représente la région 2 : basses-terres du détroit de Georgia
- Le PN des Monts-Torngat (2005) représente la région 24 : montagnes du Labrador du Nord

La création de ces parcs a accru le nombre de régions représentées de 25 à 28, nombre qui n'a pas changé depuis. Par conséquent, l'Agence n'a atteint aucun de ses buts entre 2003 et mars 2013 en ce qui a trait au nombre de régions représentées dans le réseau.

En avril 2013, l'objectif a été modifié pour se concentrer sur la représentation de deux nouvelles régions d'ici mars 2015. Ce sont :

- Région boréale de la côte est (région 21) avec le projet de RPN des Monts Mealy au Labrador
- Extrême-Arctique occidental (région 38) avec le projet de PN Qausuittuq au Nunavut

Ces deux projets en sont à l'étape des négociations du processus de création. L'engagement de protéger ces zones d'ici 2015 a été pris dans le discours du Trône de 2013[20]. Compte tenu du niveau d'engagement du gouvernement en vue de l'achèvement de ces processus et de

[20] L'engagement était de « mèner à bien son travail de protection des aires sauvages du parc Nááts'ihch'oh, de l'île Bathurst et des Monts Mealy d'ici 2015 » de sorte qu'il couvre la création de parcs dans des régions non représentées et des régions déjà représentées (c.-à-d. le projet de Nááts'ihch'oh est dans une région représentée).

l'état des négociations au moment de notre évaluation, nous concluons avec prudence que l'Agence atteindra vraisemblablement son objectif actuel[21].

2) **Accomplissement de progrès tangibles en vue de la création de parcs nationaux dans les régions non représentées :** En plus de viser la création de nouveaux parcs nationaux, comme on le mentionne ci-dessus, l'Agence s'est engagée, en plusieurs occasions, à accomplir des progrès démontrables en vue de la création de parcs nationaux dans quatre autres des onze régions non représentées[22], sans définir de cible pour les ententes finales à l'égard des parcs dans ces régions. Dans les plans d'entreprise récents, soit à compter de 2010-2012, l'engagement est devenu plus précis et renvoie à l'achèvement de l'étape de l'étude de faisabilité pour un nombre donné de projets sur l'horizon quinquennal de planification des plans en question.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'état d'avancement des projets dans les quatre régions non représentées, en mars 2013.

Tableau 6. Projets de création de parcs nationaux dans les régions non représentées

Non de la région non représentée	Région	Projet de parc national	Province/territoire	État d'avancement
Plateau intérieur sec	3	Okanagan-Sud-Basse Similkameen	Colombie-Britannique	En mars 2008, l'Agence a signalé que l'étude de faisabilité (étape 3) était presque terminée. Cependant, les démarches ont ensuite été stoppées. En mars 2012, l'Agence a indiqué, en réponse à des préoccupations des collectivités locales, que les gouvernements de la Colombie-Britannique et du Canada avaient décidé d'interrompre, pour l'instant, le travail sur l'étude de faisabilité. Le projet ne figure désormais plus dans les plans de l'Agence.
Montagnes et plateaux intérieurs du Nord	7	Projet du lac Wolf	Colombie-Britannique/Yukon	Après avoir confirmé une zone éventuelle pour un parc national (étape 2) dans la région des montagnes et plateaux intérieurs du Nord (région 7, projet du lac Wolf), l'Agence n'a pas réussi à convaincre le gouvernement du Yukon de participer à l'étude de faisabilité. Après mars 2009, le projet n'a plus figuré dans les plans de l'Agence[23].
Basses-terres du Manitoba	14	Basses-terres du Manitoba	Manitoba	Une étude de faisabilité est en cours pour les basses-terres du Manitoba, tandis qu'une étude de faisabilité et des négociations sont en cours pour le projet de Thaidene Nene. Nous avons relevé, chaque année, des
Bas-plateaux boréaux du	17	Thaidene Nene	Territoires du Nord-	

[21] Notre prudence tient en partie au fait que l'Agence a souvent fait preuve d'optimisme quant à sa capacité d'atteindre ses objectifs précédents relativement à la représentation dans le réseau (p. ex. dans le RMR de 2011-2012 il est mentionné que l'Agence est en bonne position pour atteindre son objectif de 29 régions représentées avant mars 2013), mais elle n'a pas été en mesure de répondre à ces attentes.

[22] Aucune initiative n'a été entreprise pour créer un parc national dans les régions 20, 22, 23 et 25 (hautes-terres boréales laurentiennes, plateau lacustre boréal, rivière à la Baleine et plateau de la toundra d'Ungava), qui sont entièrement ou principalement situées au Québec, où la politique consiste à ne pas céder de terres provinciales, et dans la région 28, dans la plaine Southampton, au Nunavut.

[23] Des secteurs des RPN Nahanni et Nááts'ihch'oh s'étendent dans les montagnes et les plateaux intérieurs du Nord (région 7), mais ceux-ci ne sont pas considérés comme représentatifs de l'écosystème de la région. Ils ne comptent donc pas dans la représentation de la région au sein du réseau de parcs nationaux.

Tableau 6. Projets de création de parcs nationaux dans les régions non représentées

Non de la région non représentée	Région	Projet de parc national	Province/territoire	État d'avancement
Nord-Ouest		Bras oriental du Grand lac des Esclaves	Ouest	preuves de progrès tangibles dans les deux cas, même si cela ressort plus clairement dans le cas du projet de Thaidene Nene (y compris une mise de côté provisoire des terres pour le projet de Thaidene Nene).

On ne peut dire exactement quand seront terminées les études de faisabilité pour les projets des basses-terres du Manitoba et de Thaidene Nene. L'Agence s'est engagée à finaliser ces études dans plusieurs de ses plans d'entreprise, qui possède chacun un horizon de planification quinquennal différent. Par exemple, l'inclusion de cet engagement dans le plan 2010-2011 sous-entend que l'étude pour Thaidene Nene sera terminée au plus tard en mars 2016. Or, ce même engagement est présent dans le plan 2013-2014, ce qui sous-entend que l'étude sera plutôt terminée d'ici mars 2019.

3) **Agrandissement de parcs nationaux existants** : En 2003, les plans d'entreprise de l'Agence proposaient l'agrandissement de trois autres parcs nationaux existants. Le tableau ci-dessous fournit des précisions sur ces propositions[24].

Tableau 7. Agrandissement de parcs nationaux existants

Parc/région	Engagements	État d'avancement
PN des Lacs-Waterton, région 5 (Rocheuses)	Dans ses plans d'entreprise de 2003-2004 à 2006-2007, l'Agence faisait état de son intérêt à entreprendre une étude de faisabilité pour un projet d'inclusion de la vallée Flathead, au sud-est de la Colombie-Britannique, qui est adjacente au parc.	La proposition représentait une expression d'intérêt de l'Agence. Les démarches n'ont pas été plus loin compte tenu de l'absence de soutien du gouvernement provincial. Le projet ne figurait plus dans les plans de l'Agence après avril 2007.
RPN Nahanni, région 8 (monts Mackenzie)	L'engagement d'agrandir la RPN Nahanni pour mieux représenter l'écologie de la région faisait partie du plan directeur original et se trouvait au cœur d'un protocole d'entente signé par l'Agence avec les Premières Nations Dehcho en 2003. Dans ses plans de 2003-2004 à 2009-2010, l'Agence continuait de souligner qu'elle avait l'intention d'agrandir la RPN Nahanni.	Le processus d'agrandissement de la RPN Nahanni s'est terminé en 2009, quand le Parlement a adopté un texte de loi qui a multiplié par six la superficie de la réserve de parc dans la région du Dehcho.
RPN Tuktut Nogait, région 15 (collines de la toundra)	Dans ses plans de 2003-2004 à 2011-2012, l'Agence indiquait qu'elle souhaitait déplacer la limite est de Tuktut Nogait, pour agrandir la RPN.	La RPN a été agrandi en 2005 (voir la note de bas de page 24) dans la région visée par le règlement de la revendication du Sahtu. Des tentatives subséquentes pour agrandir la RPN vers l'est, dans le Nunavut, se sont

[24] Même s'il ne s'agit pas d'un exercice fréquent, des modifications aux limites des parcs nationaux, pour ajouter ou céder de petites parcelles de territoire, ont eu lieu à plusieurs reprises. À titre d'exemples, mentionnons, en 2005, l'ajout de 10,9 km^2 au parc national des Mille-Îles, cédés par Conservation de la nature Canada et, en 2004, la cession de 10 km^2 du parc national Wood Buffalo au profit d'une réserve de Première Nation. Un agrandissement plus important a eu lieu dans la RPN Tuktut Nogait en 2005. En effet, par suite de la signature d'un plan des répercussions et des avantages entre le gouvernement du Canada et la Deline Land Corporation, une zone supplémentaire de 1 850 km^2 a été ajoutée à la RPN dans la région visée par le règlement de la revendication du Sahtu, ce qui a repoussé la limite sud de la RPN jusqu'à la limite originale proposée dans les années 1990, qui chevauchait trois régions visées par des revendications territoriales.

Tableau 7. Agrandissement de parcs nationaux existants

Parc/région	Engagements	État d'avancement
		soldées par un échec et la cible a été supprimée du plan 2012-2013. Il n'a pas été question de l'état d'avancement de ce projet dans les rapports sur le rendement de l'Agence.

4) **Création de nouveaux parcs nationaux dans les régions déjà représentées :** Entre la rédaction du plan du réseau de parcs nationaux au début des années 1970 et 2003, l'Agence a créé trois parcs dans des régions déjà représentées, au cours des années 1980[25]. De 2003 à aujourd'hui**,** l'Agence a fait état d'initiatives pour créer trois autres parcs dans les régions déjà représentées. Dans les cas plus récents, c'est-à-dire après 2003, les propositions de création d'un nouveau parc dans une région déjà représentée provenaient de l'extérieur de l'Agence. Ces propositions sont résumées ci-dessous :

Tableau 8. Création de nouveaux parcs nationaux dans les régions déjà représentées

Régions	Proposition	État d'avancement
2 – Basses-terres du détroit de Georgia	RPN de l'Île-Bowen	Conformément à sa volonté de viser les populations urbaines, et en réponse aux demandes des collectivités, l'Agence a réalisé une étude de faisabilité, entre 2009 et 2011, sur un projet de création d'un parc sur l'île Bowen, en Colombie-Britannique (région 2 – basses-terres du détroit de Georgia). La région était déjà représentée par la RPN des Îles-Gulf. En fin de compte, l'Agence a conclu que le projet n'était pas viable en raison du manque d'appui des intervenants et n'a pas mené plus loin ses démarches.
8 – Monts Mackenzie	RPN Nááts'ihch'oh	Le projet de créer une RPN découlait de la proposition d'agrandir la RPN Nahanni (voir la section précédente). Les Premières Nations du Dehcho souhaitaient ainsi protéger tout le bassin hydrographique de la rivière Nahanni Sud. En effet, le cours supérieur faisait l'objet de revendications territoriales par les Premières Nations du Sahtu. On a proposé la RPN Nááts'ihch'oh pour composer avec les intérêts divergents des groupes autochtones. Des négociations pour créer la RPN ont été menées jusqu'en 2012. Le parc est contigu à la nouvelle limite de la RPN Nahanni et représente essentiellement la même région.
3 – Bas-plateau de la côte atlantique	RPN de l'Île-de-Sable	Le projet découle de la volonté des gouvernements fédéral et provincial d'offrir la protection accrue d'un parc national à une île qui était déjà protégée dans une certaine mesure par un texte de loi fédéral. Le parc a été inscrit dans la législation en 2013. La région était déjà représentée par le PN Kejimkujik. L'Agence a indiqué que le nouveau parc protège un écosystème unique et bonifie la représentation globale de la région.

5) **Ajout de parcs nationaux dans la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* :** Dans ses plans d'entreprise de 2004-2005 et 2005-2006, l'Agence s'est engagée à faire modifier la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* de sorte qu'elle protège les parcs nationaux Ukkusiksalik et des Îles-Gulf, même si aucune échéance précise n'a été indiquée. En 2006-2007, l'Agence a réitéré son intention de faire protéger ces deux parcs, en plus des parcs nationaux Pukaskwa, Wapusk et de la Péninsule-Bruce, durant la période de cinq ans couverte par le plan, c'est-à-dire d'ici mars 2012. Dans les plans subséquents, on a continué de signaler qu'Ukkusiksalik et les Îles-Gulf constituaient des priorités à cet égard, à l'instar de Wapusk, qui figurait quant à lui dans le plan 2010-2011. Après 2012, les plans ne font plus référence

[25] RPN Gwaii Haanas (1987), RPN de l'Archipel-de-Mingan (1984) et PN de la Péninsule-Bruce (1987)

à la protection des parcs aux termes de la législation. Le tableau ci-dessous montre les progrès réalisés en ce qui a trait à l'ajout de parcs dans la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* depuis 2003.

Tableau 9. Ajout de parcs nationaux dans la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*

Région	Parc	Année de l'entente	Année de l'ajout à la *Loi*
34 – Hautes-terres de l'Ouest de Terre-Neuve	PN du Gros-Morne	1970/1973/1978/1983	2005
24 – Montagnes du Labrador du Nord	PN des Monts-Torngat	2005/2006	2005/2008
28 – Basses-terres d'Hudson et de James	PN Wapusk	1996	2010
2 – Basses-terres du détroit de Georgia	PN des Îles-Gulf	2003/2004	2010
33 – Bas-plateau de la côte atlantique	RPN de l'Île-de-Sable	2013	2013
16 – Toundra centrale	PN Ukkusiksalik	2003	Non inscrits dans la *Loi*
18 – Bas-plateaux boréaux du Centre	PN Pukaskwa	1971/1978	
29 – Basses-terres du Saint-Laurent	PN de la Péninsule-Bruce	1987	
8 – Monts Mackenzie	RPN Nááts'ihch'oh	2012	

Les parcs nationaux Wapusk et des Îles-Gulf ont été ajoutés à la législation en 2010, conformément aux engagements qui figuraient dans les plans d'entreprise. D'autres parcs, soit le PN du Gros-Morne, le PN des Monts-Torngat et la RPN de l'Île-de-Sable, ont aussi été inscrits, même s'il ne s'agissait pas explicitement d'une cible dans les plans.

Cependant, quatre parcs nationaux existants ne figurent pas encore dans la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*. Dans les cas de Pukaskwa et de la Péninsule-Bruce, on signale que les retards découlent des démarches de signature des ententes définitives de cession foncière et du règlement de différends avec des groupes autochtones. Pour ce qui est d'Ukkusiksalik, l'Agence attendait la confirmation d'un échange foncier entre le gouvernement du Canada et les Inuits, ce qui accroîtrait la superficie du parc, ainsi qu'une décision relativement à l'intégration de Sila Lodge au parc.

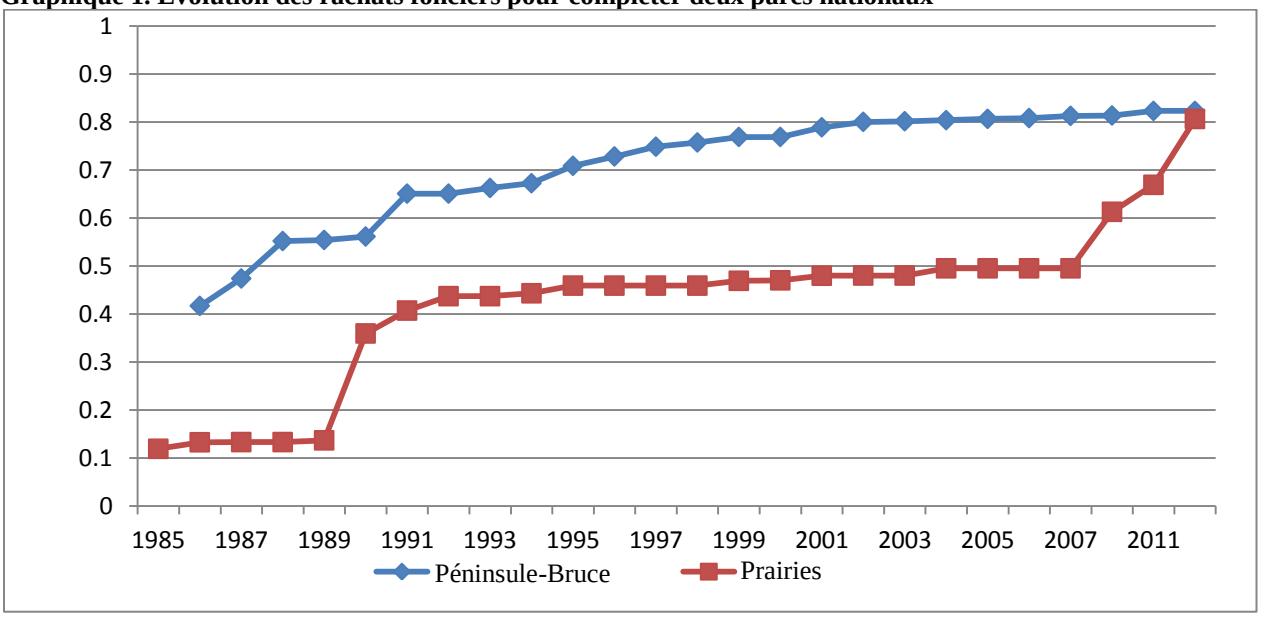
Même s'il n'en est pas explicitement question dans les plans d'entreprise, des initiatives et des ententes ont fait en sorte que des réserves de parc existantes sont devenues des parcs nationaux. Par exemple, la RPN des Monts-Torngat, créée en 2005, est devenue un parc national en juillet 2008, au moment de l'entrée en vigueur de l'*Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik*.

6) **Achèvement des parcs :** La cible consiste à « élargir les terrains ciblées dans trois parcs nationaux inachevés à l'intérieur des ressources disponibles ». Les terres sont achetées selon la formule du vendeur consentant/acheteur consentant. Comme elle ne contrôle pas le processus, l'Agence n'a pas fixé d'échéance pour l'achat des terres.

L'Agence achète actuellement des terres dans trois parcs nationaux. Dans le cas de la RPN des Îles-Gulf, les terres sont achetées dans une zone centrale. Toutefois, comme l'Agence ne vise pas à acheter tout le territoire, il est impossible de quantifier le niveau d'achèvement du parc.

Pour ce qui est des PN des Prairies et de la Péninsule-Bruce[26], les parc ont a des limites définies, ce qui rend possible l'évaluation du niveau de l'achèvement (pourcentage de terres rachetées). Le graphique 1 montre les progrès en ce qui a trait au rachat de terres dans ces parcs au cours des 25 à 30 dernières années.

Graphique 1. Évolution des rachats fonciers pour compléter deux parcs nationaux



La propriété des terres par l'Agence dans les limites du parc au moment de sa création variait d'environ 10 % dans le cas du PN des Prairies à environ 40 % dans le cas du PN de la Péninsule-Bruce. L'Agence a maintenant racheté environ 80 % des terres situées à l'intérieur de ces deux parcs. Certaines des parcelles qui restent à acquérir sont vastes, et leur rachat permettrait d'accélérer fortement le processus visant compléter le parc. Toutefois, par le passé, l'Agence a été incapable de racheter des terres mises en vente en raison d'un manque de ressources. Or, si l'Agence n'achète pas les terres lorsqu'elles sont disponibles, un autre acquéreur éventuel pourrait retirer ces terres du marché pour de nombreuses années, ce qui, en principe, pourrait accroître le risque d'utilisation incompatible, auquel l'Agence devra s'attaquer dans le futur.

CONSTATATION GÉNÉRALE : EFFICIENCE

L'Agence dispose d'un cadre général pour les types d'information requis aux diverses étapes de création du parc. Le processus compte cinq étapes distinctes. Toutefois, ce cadre n'est pas rigide, et il existe des variations dans la nature et l'étendue du travail menant à la création d'un parc national. Nous constatons que l'information pertinente à chaque étape du processus est recueillie, évaluée et utilisée, mais que certains renseignements sont plus complets que d'autres (p. ex. données écologiques comparativement à l'expérience du visiteur). Il ressort clairement, dans les études de cas, que l'information est mise en commun et que des relations sont établies pour

[26] Dans le PN de la Péninsule-Bruce, certaines terres sont gérées par le gouvernement fédéral, même si elles ne seront cédées par la Province de l'Ontario qu'une fois que les revendications de tierces parties et les litiges auront été réglés.

inciter les populations locales à participer aux projets de création de parcs nationaux.

Le cadre de gestion du rendement et les plans d'entreprise de l'Agence renferment plusieurs types de cibles et d'objectifs relativement à la création de parcs nationaux. Compte tenu des ressources et du contrôle limité sur les résultats, l'Agence ne fixe aucune date butoir pour terminer le réseau de parcs nationaux. Des cibles sont plutôt établies de façon à réaliser des progrès dans des régions particulières, en vue d'augmentations ciblées dans le nombre de régions représentées à une date donnée. Le nombre de régions qui seront représentées à une date donnée est passé de 34 à 30 au cours des dix dernières années, tandis que la période nécessaire pour atteindre cette cible a été prolongée. Trois nouveaux parcs nationaux ont été créés dans des régions non représentées entre 2003 et 2005 (PN Ukkusiksalik, PN des Îles-Gulf et PN des Monts-Torngat). Malgré ces progrès, durant cette période, l'Agence a été incapable de respecter les cibles qu'elle s'était fixées en matière de représentation. À l'heure actuelle, l'Agence vise la création de parcs nationaux dans deux des régions non représentées d'ici mars 2015. Nous concluons avec prudence que la cible sera probablement respectée.

L'Agence s'est aussi engagée à faire état de progrès quant à l'avancement des études de faisabilité relatives à certains projets, à la création ou à l'agrandissement de parcs dans les régions déjà représentées, à l'inscription de certains parcs dans la législation et à l'accroissement du nombre d'achats de terres dans trois parcs existants. Les résultats obtenus dans chacun de ces secteurs sont variables, mais certaines réussites sont dignes de mention : preuves de progrès dans les études de faisabilité pour deux régions non représentées, agrandissement de la RPN Nahanni, création des RPN Nááts'ihch'oh et de l'Île-de-Sable au sein de régions représentées, et accroissement de la proportion des terres appartenant à l'Agence dans certains parcs nationaux. Cependant, on constate aussi que l'Agence a consacré du temps et des efforts à des projets où les principaux partenaires n'étaient pas intéressés (p. ex. agrandissement du PN des Lacs-Waterton ou projet de création d'un parc près du lac Wolf en Colombie-Britannique) ou se sont retirés du processus (p. ex. projet de l'Okanagan-Sud – Basse Similkameen en Colombie-Britannique). L'Agence a aussi obtenu plus ou moins de succès en ce qui a trait à l'inscription de parcs nationaux dans la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*.

4.3 Efficience et économie

Un programme est **efficient** si les ressources sont utilisées de manière à produire un plus grand niveau d'extrants avec le même niveau d'intrants, ou le même niveau d'extrants avec un plus faible niveau d'intrants. Les niveaux d'intrants et d'extrants peuvent se traduire par des hausses ou des baisses de qualité, de quantité, ou les deux. Par ailleurs, un programme est **économique** si le coût des ressources utilisées se rapproche de la quantité minimale de ressources requises pour obtenir les résultats escomptés.

Dans le cas du sous-programme de création et d'agrandissement des parcs nationaux, les intrants représentent les budgets en général (dépenses) et le personnel. Les extrants, comme on le voit au tableau 2, comprennent les propositions de projet, les rapports de recherche, les programmes et rapports de consultation et les protocoles d'entente/accords. Quant à eux, les résultats comprennent les connaissances, les liens établis et les progrès quant au réseau.

Question 9	Indicateurs
Le programme est-il géré de façon efficiente (c.-à-d. utiliser le moins de ressources possible pour produire les extrants du programme) et rentable (c. à-d. utiliser le moins de ressources possible pour influencer les extrants du programme)?	• Les coûts des extrants et les résultats sont surveillés pour définir des possibilités d'économie. • Les extrants sont produits à temps, en respectant le budget et en quantité suffisante pour obtenir les résultats escomptés. • La direction démontre sa volonté de veiller à l'efficience des opérations.

4.3.1 Description des dépenses

Attentes : Les parcs sont créés ou agrandis à un coût minimal pour l'Agence.

Comme on le mentionne dans l'introduction, les dépenses quant aux cinq étapes du processus de création des parcs ont été estimées d'après les dossiers obtenus de la DECAP. Les dépenses estimées ne pouvaient être obtenues rapidement et ont été produites après plusieurs mois. Les dépenses rapportées étaient soit liées à des projets particuliers ou portées à divers centres de coûts, sans lien direct avec les projets. Le profil des dépenses sur quatre ans est présenté dans le tableau ci-dessous :

Tableau 10. Dépenses estimées pour les cinq étapes de création des parcs nationaux

Dépenses	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	Total
Non affectées à des projets	1 005 274	860 413	741 071	859 961	3 466 719
Affectées à 11 projets	3 191 833	3 057 432	3 366 642	3 194 953	12 810 860
Total	**4 197 107**	**3 917 844**	**4 107 713**	**4 054 914**	**16 277 579**

Au cours de la période, les dépenses sont affectées pour les salaires (35 %), les biens et services (43 %)[27], les subventions et contributions (22 %) et la publicité (moins de 1 %).

Le coût total prévu pour la création des parcs et les coûts des divers projets ne sont pas estimés précisément. Par exemple, les coûts totaux pour le bureau du directeur, dans les prévisions ci-dessus, comprennent certaines dépenses ayant permis la création d'AMNC plutôt que de parcs nationaux. Même si cette situation entraîne une surestimation des coûts totaux, l'incidence est probablement faible étant donné que les coûts totaux pour le bureau s'élevaient à environ 700 000 $ pour la période. Le manque d'information sur d'autres coûts pertinents (p. ex. coûts supportés par les unités de gestion pour les études de faisabilité, les négociations et la transition vers un parc fonctionnel) signifie que le coût total est sous-estimé, même si nous n'avons pu déterminer l'ampleur de cet écart. Enfin, les dépenses pour chaque projet sont sous-estimées, étant donné que certains types de coûts (p. ex. coûts salariaux portés aux services votés et possiblement des biens et services dans certains centres de coûts) sont comptabilisés comme des coûts non affectés plutôt que des coûts propres à un projet. Ainsi, durant la période, jusqu'à deux millions de dollars en coûts propres à des projets pourraient ne pas être affectés.

Dépenses par projet : Les coûts comptabilisés durant la période de quatre ans allaient d'environ 260 000 $ pour la création de la RPN de l'Île-de-Sable, engagés durant 2011-2012, à 3 300 000 $

[27] Comprend le coût pour le ERME pour le projet de Thaidene Nene.

pour le projet de Thaidene Nene. Ces coûts ne représentent pas l'historique complet des dépenses, qui peuvent remonter, dans certains cas, à de nombreuses années.

Le tableau ci-dessous indique, pour les quatre projets soumis à une étude de cas, la progression à travers les diverses étapes de création d'un parc, ainsi que les dépenses comptabilisées entre 2008 et 2012 :

Tableau 11. Évolution des projets soumis à une étude de cas (2003-2012)

<table>
<tr><th></th><th>2003</th><th>2004</th><th>2005</th><th>2006</th><th>2007</th><th>2008</th><th>2009</th><th>2010</th><th>2011</th><th>2012</th></tr>
<tr><td>Projet des Monts Mealy</td><td colspan="6">Étape 3 – Étude de faisabilité</td><td>Entre les étapes 3 et 4</td><td colspan="3">Étape 4 – Négociation des ententes</td></tr>
<tr><td>Projet de l'Okanagan Sud – Basse Similkameen</td><td></td><td colspan="9">Étape 3 – Étude de faisabilité</td></tr>
<tr><td>Projet de Thaidene Nene</td><td></td><td colspan="2">Étape 3 – Étude de faisabilité</td><td colspan="7">Chevauchement des étapes 3 (faisabilité) et 4 (négociations)</td></tr>
<tr><td>Projet visant à compléter Nahanni</td><td colspan="2"></td><td colspan="2">Étape 3 – Étude de faisabilité</td><td>Chevauchement des étapes 3 (faisabilité) et 4 (négociations)</td><td colspan="4">Étape 5 – Inscription dans la législation/mise en opération</td></tr>
<tr><td>Projet de Nááts'ihch'oh</td><td colspan="5"></td><td colspan="3">Chevauchement des étapes 3 (faisabilité) et 4 (négociations)</td><td colspan="2">Étape 4 – Négociation des ententes</td></tr>
<tr><td colspan="10">Dépenses de projet comptabilisées entre avril 2008 et mars 2012
0,6 M$ Monts Mealy
2,1 M$ Okanagan-Sud
3,3 M$ Thaidene Nene sur le Grand lac des Esclaves
1,0 M$ Agrandissement de Nahanni
2,8 M$ RPN Nááts'ihch'oh</td></tr>
</table>

En général, il n'existe aucun lien direct entre les coûts comptabilisés pour le projet et le rythme ou le résultat final, qui dépendent du nombre et de la complexité des enjeux ainsi que du nombre et de la diversité des intervenants et des partenaires qui doivent être mobilisés. Cette constatation est confirmée par les rapports des réseaux de parcs relevant d'autres compétences, qui ont aussi remarqué que les coûts des projets de création d'un parc varient considérablement, tout comme le délai requis pour terminer le processus (de deux à dix ans).

Le contexte qui prévalait lors de la création de la RPN de l'Île-de-Sable représente probablement les conditions optimales de création d'un parc, ce qui a permis au projet d'être accompli assez rapidement, c'est-à-dire en moins de deux ans, à un coût relativement faible. Dans d'autres cas, l'Agence peut investir beaucoup de ressources (p. ex. environ 2,1 M$ pour le projet de l'Okanagan Sud – Basse Similkameen et 644 000 $ pour le projet de l'Île-Bowen entre avril 2008 et mars 2012), sans obtenir les résultats escomptés, en raison du manque de contrôle sur le processus.

4.3.2 **Mesures de la direction pour favoriser l'efficacité des opérations**

De 2007 à 2010, la direction de l'Agence a réalisé diverses analyses et pris des engagements pour améliorer le processus de création des parcs[28]. Parmi les engagements communs entre les

[28] Les documents pertinents comprennent une ébauche de guide pour une approche intégrée de création des parcs (2007), une *Analyse de rentabilisation sur la capacité de base de la Direction de l'établissement des parcs*

diverses sources, mentionnons l'accent sur la rationalisation et l'accélération maximale du processus, la concentration sur les études de faisabilité et les négociations, l'adoption d'une approche plus intégrée de compréhension du contexte écologique, économique, social et culturel de la zone soumise à l'étude, le renforcement des liens avec les partenaires et les intervenants, et la volonté nouvelle d'évaluer le soutien de la population à l'égard des projets. Au nombre des autres engagements figuraient l'accroissement des efforts pour inclure les connaissances traditionnelles dans la prise de décisions, particulièrement en vue d'identifier les retombées économiques possibles pour les Autochtones, l'amélioration des évaluations stratégiques des risques et l'établissement de stratégies d'atténuation dès le début de l'étude de faisabilité et l'exécution d'examens généraux des enjeux, des moteurs et des obstacles aux étapes clés du processus.

Dans les documents, on propose aussi un échéancier théorique de deux ans pour achever l'étude de faisabilité et les négociations[29]. Or, il ressort clairement, dans la section précédente, que ces échéanciers sont parfois respectés, parfois non.

Durant l'évaluation, nous avons observé un certain nombre de mesures de la direction conçues pour améliorer l'efficacité de diverses façons. En voici quelques-unes :

Rationalisation des intrants : Dans la mesure du possible, la DEAP a utilisé du personnel en affectation temporaire plutôt que des employés permanents à temps plein pour réduire les coûts à long terme et moduler les intrants en fonction de la demande. Elle a transféré des ressources entre les projets à la suite de retards externes. Selon les rapports, elle a aussi réduit les coûts des déplacements en misant davantage sur les conférences téléphoniques, en limitant le nombre de délégués envoyés aux réunions, ou en combinant les rencontres nécessitant des déplacements avec d'autres activités en lien avec les projets. La direction a rapporté que les coûts des déplacements avaient diminué de 51 % entre 2009-2010 et 2012-2013[30].

Création de bureaux de projet : L'affectation de gestionnaires de projet dans les collectivités voisines au début de l'étude de faisabilité (p. ex. bureaux à Penticton pour le projet de l'Okanagan-Sud – Basse Similkameen et à Happy Valley-Goose Bay pour le projet des Monts Mealy) vise à favoriser l'efficacité des projets.

Ciblage et rationalisation de la collecte de données : Les études de cas montrent, dans une certaine mesure, qu'il est avantageux de concentrer la recherche et la collecte de données sur les principaux enjeux et défis à l'étape de l'étude de faisabilité, plutôt que d'amasser une grande quantité d'information, dont certains renseignements pouvant être inutiles, comme cela s'est produit par le passé. On constate aussi que l'utilisation de la littérature et des données existantes, ainsi que la consultation de spécialistes d'un domaine précis, au sein de l'Agence ou d'autres organisations (p. ex. Service canadien de la faune), permettent de réduire les coûts associés aux recherches primaires. Cette approche est particulièrement pertinente lors de l'examen de

(2008), des réponses à la table ronde du ministre (2008), et des engagements dans le rapport sur les plans et les priorités de 2009-2010.

[29] Dans un document, on propose de consacrer jusqu'à trois ans pour l'étude de faisabilité si les circonstances particulières sont approuvées par la haute direction.

[30] Nous n'avons pas vérifié la précision des données.

l'information écologique, alors que Parcs Canada dispose de nombreux renseignements et de plusieurs spécialistes en la matière.

Évaluation du soutien de la population : Comme on le mentionne dans la section sur les extrants de programme, l'Agence a fait des efforts concrets, à divers stades des études de faisabilité, pour évaluer le soutien de la population à l'égard du projet.

Rationalisation du processus : Dans certains projets, l'Agence a entrepris l'étude de faisabilité et les négociations simultanément, afin de réduire l'ampleur du travail et d'obtenir des résultats plus rapidement.

Dans la section ci-dessous, sur la conception de programme, il est question d'autres changements pertinents, particulièrement en ce qui a trait à la clarification des rôles et des responsabilités à diverses étapes du processus. Même si des changements ont été apportés au processus, nous avons constaté que l'Agence n'a pas rédigé d'orientation stratégique globale à l'égard du processus de création des parcs, comme on l'avait indiqué en 2007 et souhaité dans l'analyse de rentabilisation de 2008 de la DECAP.

CONSTATATION GÉNÉRALE : EFFICIENCE ET ÉCONOMIE

La direction est en mesure de fournir des estimations de coûts globaux pour les cinq étapes de l'activité de création et d'agrandissement des parcs, par contre l'information n'est pas disponible d'emblée et les coûts directs de projets particuliers sont vraisemblablement sous-estimés puisque toutes les dépenses applicables ne sont pas codées aux projets. Il est clair qu'aucun rapport linéaire simple n'existe entre les dépenses relatives aux projets et le rythme de progression des projets de création et d'agrandissement de parcs ou les résultats obtenus qui sont en grande partie hors du contrôle de l'Agence. Les réseaux de parcs provinciaux du Canada sont aux prises avec des difficultés semblables en ce qui a trait aux coûts variables, aux échéanciers et au manque de contrôle sur la création d'aires protégées.

La direction a mené différentes analyses et pris des engagements pour améliorer à la fois l'efficience et l'efficacité du processus de création et d'agrandissement de parcs nationaux au cours de la période de 2007 à 2010. Des données probantes qualitatives indiquent que la direction a eu recours à des postes temporaires, à la réaffectation des ressources en cas de délai dans la réalisation d'un projet, et à la création de bureaux de projet locaux à l'appui d'une réalisation rentable des projets. Le fait de se concentrer sur les besoins essentiels en matière d'information à l'appui du processus décisionnel tout en entreprenant simultanément les étapes de l'étude de faisabilité et de la négociation a aussi contribué à l'efficience générale. Il reste à préparer un guide stratégique national sur les activités de création et d'agrandissement.

4.4 Conception de programme

Question 10	Indicateurs
Les rôles et responsabilités ainsi que les obligations de rendre compte en matière de création et d'agrandissement de parcs nationaux sont-ils clairs et appropriés?	• Les informateurs clés ont indiqué que les rôles, les responsabilités et les obligations de rendre compte sont clairs et appropriés. • Les rôles, les responsabilités et les obligations de rendre compte sont bien documentés.

Attentes : Les rôles, les responsabilités et les obligations de rendre compte sont clairs, appropriés et mis en application comme prévu.

Les rôles, les responsabilités et les obligations de rendre compte pour la création ou l'agrandissement des parcs nationaux ont été présentés à la section 2.4.

En 2008, une évaluation de la Direction de l'établissement des parcs a été produite par un expert-conseil, qui a formulé 11 recommandations. Il a répertorié certaines lacunes, à savoir un flou dans les rôles et les responsabilités, un manque de leadership dans la formulation d'une orientation stratégique globale, une confusion quant à la responsabilisation, et l'absence de certains employés essentiels, dont les postes étaient vacants pour une courte ou une longue durée. L'expert-conseil a aussi convenu qu'il était nécessaire de modifier les processus et les approches de façon à faire avancer plus rapidement les dossiers de création de parcs nationaux.

Nous avons constaté que certaines de ces lacunes sont encore présentes. Des répondants au sein de l'Agence ont indiqué qu'il y avait parfois certains flous et que la participation de plusieurs intervenants pouvait entraîner de la confusion. Dans les études de cas, nous avons aussi remarqué que les responsabilités et les rôles n'étaient pas toujours bien documentés, et qu'ils évoluaient plutôt en fonction de la situation et des besoins. Certains employés ont indiqué que le projet des Monts Mealy était exemplaire, étant donné qu'à l'étape des négociations, une note d'information approuvée par le DGA attribuait des rôles clairs à plusieurs membres de l'équipe. Des « chartes de projet » définissant les rôles et les responsabilités des employés à tous les échelons ont aussi été mises à l'essai dans le cadre de certains projets. Même si celles-ci n'ont pas été adoptées officiellement, le personnel est d'avis qu'elles ont clarifié les rôles et qu'elles pourraient être appliquées à d'autres projets, car elles constituent des pratiques exemplaires.

On a rapporté que les responsabilités et les rôles pour l'Évaluation des ressources minérales et énergétiques (ERME) du Nord étaient clairs. Le groupe de travail de l'ERME était responsable des recherches techniques et le groupe de cadres de l'ERME (composé de hauts fonctionnaires d'AADNC, de RNCan, de l'APC et des gouvernements des territoires) a discuté des constatations et présenté des recommandations finales sur les limites au ministre d'AADNC, qui avait la responsabilité finale de la gestion du territoire dans les T.N.-O. et le Nunavut. Certains intervenants et employés de l'Agence ont indiqué que les modalités de l'ERME, remontant à 1995, pourraient être révisées pour refléter entièrement la valeur environnementale, culturelle et naturelle des parcs nationaux et miser sur de nouvelles approches favorisant davantage la collaboration, la transparence et la responsabilisation.

Attentes : La transition du processus de création au processus de mise en opération des parcs est appropriée.

Le transfert de responsabilité de la DECAP à l'unité de gestion pour commencer la mise en opération représente une étape essentielle. Cependant, il n'existe aucune instruction quant au moment où cela devrait avoir lieu. Généralement, cette démarche se produit entre les étapes 4 et 5, une fois que toutes les négociations sont terminées, mais avant que la législation ne soit modifiée pour inclure le parc.

Selon les employés de l'Agence, il est essentiel, pour réussir la transition, que les membres de l'unité de gestion participent au processus de création ou d'agrandissement du parc et que le personnel affecté à la création ou à l'agrandissement reste pour la mise en opération. La continuité permet d'entretenir les liens établis avec les partenaires et les intervenants durant les négociations. En outre, des avis réguliers des employés de l'unité de gestion peuvent aussi contribuer à modérer les engagements durant les négociations, car ces employés sont les mieux placés pour fournir une perspective de terrain sur l'approche à utiliser et les volets pouvant être mis en opération. Toutefois, les employés ont indiqué que, malgré ses avantages, il n'est pas courant d'assurer la continuité. En effet, nous avons constaté peu de cas où cette approche avait été privilégiée.

CONSTATATION GÉNÉRALE : CONCEPTION DE PROGRAMME

En 2008 une évaluation de la la DECAP a relevé des défis quant aux rôles et aux responsabilités et a signalé la nécessité d'ajuster les processus et les approches pour faire avancer les dossiers. Or, il s'agit de lacunes que nous avons constatées lors des entrevues et des études de cas. Cependant, même si certaines lacunes relatives aux rôles et aux responsabilités subsistent toujours, des pratiques exemplaires commencent à être mises en application.

Il pourrait aussi être avantageux d'améliorer le processus de l'Évaluation des ressources minérales et énergétiques, car ses modalités de 1995 auraient intérêt à être révisées pour refléter complètement la valeur environnementale, culturelle et économique des parcs nationaux.

Enfin, on constate un manque d'uniformité dans la manière avec laquelle les unités de gestion sont intégrées aux projets de parcs nationaux. L'Agence aurait avantage à fournir une orientation plus *claire* afin de bien circonscrire les rôles et les responsabilités du personnel de la DECAP et des unités de gestion et de garantir ainsi la mise en opération réussie des parcs.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Nous avons conclu que le sous-programme de création et d'agrandissement de parcs nationaux est pertinente. Elle est conforme au Cadre pangouvernemental, à de nombreux accords et engagements nationaux et internationaux, et au mandat stratégique et législatif de l'Agence. On constate aussi un vaste soutien du public et des intervenants à ce sujet.

Au terme de la législation, l'Agence doit produire un plan à long terme pour la création de parcs nationaux. Cette planification à long terme s'axe principalement sur la division du pays en

39 régions naturelles et la création, dans chacune d'elles, d'un parc qui est représentatif de son territoire et de sa végétation. De nombreux réseaux de parcs que nous avons étudiés mettent l'accent sur la représentation des régions naturelles, mais cela n'est pas systématique. La façon dont on définit les régions naturelles, et les types de parcs ou d'aires protégées qui comptent en vue de leur représentation varient aussi selon les compétences.

Nous avons constaté que le cadre général de l'Agence est considéré comme pertinent et utile pour la création des parcs nationaux. Nous avons aussi relevé que la dernière version publiée du plan du réseau de parcs nationaux (1997) renferme une variété de renseignements relatifs aux cibles, aux processus et aux projets qui étaient pertinents à l'époque, mais qui sont maintenant très périmés. Certains hyperliens sur le site Web de l'Agence renvoient à de l'information plus récente, mais ils ne couvrent pas l'éventail complet des activités et des initiatives en cours tel que décrit dans les plans d'entreprise, et ne font aucune distinction sur la façon dont les nouveaux types de parcs (p. ex. le parc urbain national de la Rouge) est compatible avec les principaux objectifs du plan du réseau.

L'Agence dispose d'un cadre général pour les types d'information requis aux diverses étapes de création du parc. Le processus compte cinq étapes distinctes. Toutefois, ce cadre n'est pas rigide, et il existe des variations dans la nature et l'étendue du travail menant à la création d'un parc national. Nous constatons que l'information pertinente à chaque étape du processus est recueillie, évaluée et utilisée, mais que certains renseignements sont plus complets que d'autres (p. ex. données écologiques comparativement à l'expérience du visiteur). Il ressort clairement, dans les études de cas, que l'information est mise en commun et que des relations sont établies pour inciter les populations locales à participer aux projets de création de parcs nationaux.

Compte tenu des ressources et du contrôle limité sur les résultats, l'Agence ne fixe aucune date butoir pour terminer le réseau de parcs nationaux. Des cibles sont plutôt établies de façon à réaliser des progrès dans des régions particulières, en vue d'augmentations ciblées dans le nombre de régions représentées à une date donnée. Le nombre de régions qui seront représentées à une date donnée est passé de 34 à 30 au cours des dix dernières années, tandis que la période nécessaire pour atteindre cette cible a été prolongée. Trois nouveaux parcs nationaux ont été créés dans des régions non représentées entre 2003 et 2005 (PN Ukkusiksalik, PN des Îles-Gulf et PN des Monts-Torngat). Malgré ces progrès, durant cette période, l'Agence a été incapable de respecter les cibles qu'elle s'était fixées en matière de représentation. À l'heure actuelle, l'Agence vise la création de parcs nationaux dans deux des régions non représentées d'ici mars 2015. Nous concluons avec prudence que la cible sera probablement atteinte.

L'Agence s'est aussi engagée à faire état de progrès quant à l'avancement des études de faisabilité relatives à certains projets, à la création ou à l'agrandissement de parcs dans les régions déjà représentées, à l'inscription de certains parcs dans la législation et à l'accroissement du nombre de rachats fonciers dans trois parcs existants. Les résultats obtenus dans chacun de ces secteurs sont variables, mais certaines réussites sont dignes de mention : preuves de progrès dans les études de faisabilité pour deux régions non représentées, agrandissement de la RPN Nahanni, création des RPN Nááts'ihch'oh et de l'Île-de-Sable au sein de régions représentées, et accroissement de la proportion des terres appartenant à l'Agence dans certains parcs nationaux.

Cependant, on constate aussi que l'Agence a consacré du temps et des efforts à des projets où les principaux partenaires n'étaient pas intéressés (p. ex. agrandissement du PN des Lacs-Waterton ou projet de création d'un parc près du lac Wolf en Colombie-Britannique) ou se sont retirés du processus (p. ex. projet de l'Okanagan Sud – Basse Similkameen en Colombie-Britannique). L'Agence a aussi obtenu plus ou moins de succès en ce qui a trait à l'inscription de parcs nationaux dans la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*.

La direction est en mesure de fournir des estimations de coûts globaux pour les cinq étapes de l'activité de création et d'agrandissement des parcs, par contre l'information n'est pas disponible d'emblée et les coûts directs de projets particuliers sont vraisemblablement sous-estimés puisque toutes les dépenses applicables ne sont pas codées aux projets. Il est clair qu'aucun rapport linéaire simple n'existe entre les dépenses relatives aux projets et le rythme de progression des projets de création et d'agrandissement de parcs ou les résultats obtenus qui sont en grande partie hors du contrôle de l'Agence. Les réseaux de parcs provinciaux du Canada sont aux prises avec des difficultés semblables en ce qui a trait aux coûts variables, aux échéanciers et au manque de contrôle sur la création d'aires protégées.

La direction a mené différentes analyses et pris des engagements pour améliorer à la fois l'efficence et l'efficacité du processus de création et d'agrandissement de parcs nationaux au cours de la période de 2007 à 2010. Des données probantes qualitatives indiquent que la direction a eu recours à des postes temporaires, à la réaffectation des ressources en cas de délai dans la réalisation d'un projet, et à la création de bureaux de projet locaux à l'appui d'une réalisation rentable des projets. Le fait de se concentrer sur les besoins essentiels en matière d'information à l'appui du processus décisionnel tout en entreprenant simultanément les étapes de l'étude de faisabilité et de la négociation a aussi contribué à l'efficience générale. Il reste à préparer un guide stratégique national sur les activités de création et d'agrandissement.

Recommandations : À la lumière des constatations faites au terme de l'évaluation, nous formulons deux recommandations relativement à la pertinence renouvelée du plan du réseau de parcs nationaux ainsi que l'exhaustivité et la cohérence de son orientation stratégique quant à la création et à l'agrandissement de parcs nationaux.

1. Que le v.-p., Établissement et conservation des aires protégées examine la version publiée en 1997 du Plan du réseau de parcs nationaux et élabore une démarche pour s'assurer qu'il demeure pertinent et utile compte tenu des changements apportés au fil du temps au processus, aux projets et aux objectifs.

Réponse de la direction
D'accord : D'ici mars 2015, la Direction de l'établissement des aires protégées examinera le Plan du réseau de parcs nationaux et le mettra à jour afin de :

(1) refléter plus exactement les pratiques et les critères en vigueur;
(2) préciser les endroits où le travail est achevé et mettre en contexte les travaux dans les régions naturelles représentées;
(3) décrire les travaux futurs potentiels et les considérations applicables aux travaux nécessaires pour achever le réseau;

(4) refléter plus exactement la vision et la pensée actuelles de l'Agence en ce qui concerne le travail avec les peuples autochtones.

La direction travaillera avec d'autres programmes de l'Agence pour préciser les moyens de mieux communiquer le contenu d'un Plan du réseau de parcs nationaux mis à jour, et communiquer les priorités et les réalisations du gouvernement du Canada en matière de création, ainsi que les possibilités pour les intervenants de prendre part au processus de création des parcs nationaux.

2. Que le v.-p., Établissement et conservation des aires protégées examine, termine et communique des directives internes mises à jour, afin d'assurer un cadre cohérent pour la création et l'agrandissement des parcs nationaux. Entre autres exigences, les directives devraient satisfaire aux critères suivants :

- Indiquer où et comment les stratégies de gestion du risque devraient être intégrées aux plans de projet;
- Mettre en place des mécanismes pour assurer la clarté des rôles et des responsabilités de projets particuliers (p. ex., des chartes de projet);
- Définir les exigences en matière de gestion financière ou de codage financier des projets afin d'améliorer le suivi financier;
- Définir l'opportunité, la portée et les buts de la participation d'autres unités de l'Agence au processus de création ou d'agrandissement;
- Établir une exigence de mener une analyse de faisabilité et une analyse après le projet, la première afin de cerner les difficultés et mettre l'accent sur l'étude de faisabilité, la deuxième pour préciser les leçons apprises et les pratiques exemplaires qui pourraient s'appliquer à des projets de création;
- Définir les exigences relatives à l'utilisation des mécanismes de production de rapports, tels que ceux préparés en 2008 et 2010 (Analyses de rentabilité et Plans d'action), dans la mesure où le programme détermine que cela se traduirait par une valeur ajoutée pour la direction;
- Se pencher sur les pratiques visant à tenir les groupes autochtones, les intervenants et les autres organisations informés de l'état d'avancement des projets de création lorsqu'ils font l'objet de périodes d'inactivité prolongée.

Réponse de la direction

D'accord : La Direction de l'établissement des aires protégées :

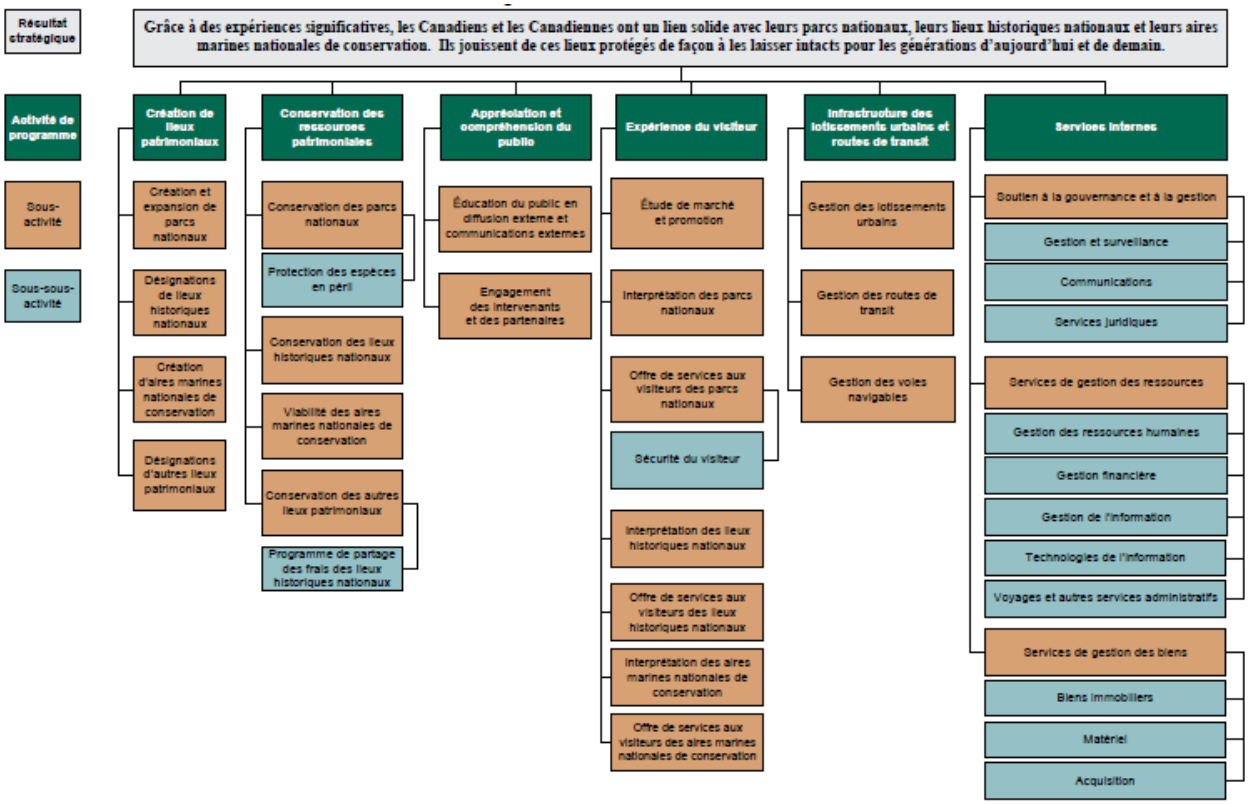
(1) terminera d'ici décembre 2014 les lignes directrices internes pour faire en sorte que le personnel ait un cadre cohérent pour orienter leurs travaux dans la création de parcs nationaux;
(2) produira une analyse des pratiques exemplaires et des leçons apprises.

Les deux seront documentés par les travaux réalisés pour mettre à jour le Plan du réseau, l'ébauche du document intitulé « *Guide to an Integrated Approach on the Establishment Process (2008)* » (en anglais seulement), et sur l'expérience acquise dans le cadre des projets de création en cours ou terminés récemment.

La nouvelle orientation intégrera les approches existantes en matière de gestion du risque dans les plans des projets et utilisera des chartes de projet pour déterminer l'opportunité, la portée et le but de la participation d'autres unités de l'Agence dans le processus de création de parcs nationaux. La Direction générale de l'établissement et de la conservation des aires protégées travaillera dans le cadre des processus de l'Agence pour faire en sorte que l'information pertinente à la gestion financière soit plus facilement accessible à partir du système de gestion financière de Parcs Canada.

La Direction générale examinera les moyens de communiquer de façon proactive sur l'état d'avancement des projets pendant les périodes d'examen interne et de négociations lorsque des limites s'imposent quant à l'information qu'il convient de partager en périodes d'inactivité attribuables aux processus d'examen internes.

Annexe A. RÉSULTAT STRATÉGIQUE ET ARCHITECTURE D'ALIGNEMENT DES PROGRAMMES



Annexe B. LISTE DES PARCS NATIONAUX ET RÉSERVES DE PARC NATIONAL DU CANADA

PN ou RPN du Canada (par date d'ajout au réseau)	Année de l'entente*	Année d'inscription dans la législation**	Superficie (km²)***
1. Banff, Alberta		1885	6 641,0
2. Glaciers, C.-B.		1886	1 349,0
3. Yoho, C.-B.		1886	1 313,1
4. Lacs-Waterton, Alb.		1895	505,0
5. Jasper, Alb.		1907	10 878,0
6. Elk Island, Alb.		1913	194,0
7. Mont-Revelstoke, C.-B.		1914	262,5
8. Mille-Îles, Ont.	1904/2005	1914	23,5
9. Pointe-Pelée, Ont.		1918	15,2
10. Kootenay, C.-B.		1920	1 406,4
11. Wood Buffalo, Alb./T.N.-O.		1922	44 792,0
12. Prince-Albert, Sask.		1927	3 874,6
13. Mont-Riding, Man.		1930	2 967,7
14. Îles-de-la-Baie-Georgienne, Ont.		1930	25,6
15. Hautes-Terres-du-Cap-Breton, N.-É.		1936	948,0
16. Île-du-Prince-Édouard, Î.-P.-É.	1937/51/74/98	1937	27,0
17. Fundy, N.-B.		1948	205,9
18. Terra-Nova, T.-N.-L.	1957/78/83/98	1957	399,9
19. Kejimkujik, N.-É.	1967	1974/ 1988	403,7
20. Kouchibouguac, N.-B.	1969/71/75	1979	239,2
21. Pacific Rim, C.-B. **(RPN)**	1970/73/77/87/92	2001	510,0
22. Forillon, Qc	1970	1974	217,0
23. La-Mauricie, Qc	1970	1977	536,1
24. Pukaskwa, Ont.	1971/78		1 877,8
25. Kluane, Yukon **(PN et RPN)**	1972/93	1976/ 1995	22 061,0
26. Nahanni, T.N.-O. **(RPN)**	1972	1976/ 2009	30 000,0
27. Auyuittuq, Nunavut	1972/93/99	1976/ 2001	19 089,0
28. Gros-Morne, T.-N.-L.	1970/73/78/83	2005	1 805,0
29. Prairies, Sask.	1975/81/84/88/91/96	2001	906,4
30. Archipel-de-Mingan, Qc **(RPN)**		1984	150,7
31. Ivvavik, Yukon	1984	1984	9 750,0
32. Quttinirpaaq, Nunavut	1986/99	1988/ 2001	37 775,0
33. Péninsule-Bruce, Ont.	1987		154,0
34. Gwaii-Haanas (RPN) et Site-du-Patrimoine-Haïda, C.-B.	1987/88/90/93/94/96/97	1996	1 474.4
35. Aulavik, T.N.-O.	1992	2001	12 200,0
36. Vuntut, Yukon	1993	1995	4 345,0
37. Wapusk, Man.	1996	2010	11 475,0
38. Tuktut Nogait, T.N.-O.	1996/2005	1998	18 181,0
39. Sirmilik, Nunavut	1999	2001	22 200,0
40. Îles-Gulf, C.-B. **(RPN)**	2003/04	2010	35,9
41. Ukkusiksalik, Nunavut	2003		20 558,0
42. Torngat Mountains, T.-N.-L.	2005/2006	2005/ 2008	9 700,0
43. Île-de-Sable, N.-É. **(RPN)**	2011	2013	33,0
44. Nááts'ihch'oh, T.N.-O. **(RPN)**	2012		4 850,0
			306,356.6

Noms : Les noms donnés sont les **noms officiels couramment utilisés**, adoptés par Parcs Canada et répertoriés par la Commission de toponymie du Canada. Si le nom diffère de l'appellation légale dans la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, celle-ci figure dans une note de bas de page. Par exemple, le nom complet peut être « parc national du Canada Banff ».

***Année de l'entente :** Année où l'entente fédérale-provinciale/territoriale et/ou le ou les ententes avec les Autochtones ont été signés en vue de créer le parc national ou la réserve de parc national. Dans les provinces, l'entente comprend normalement une disposition sur la cession foncière. **On considère qu'une région naturelle est représentée dans le réseau une fois qu'une entente et une cession foncière permettent au parc d'être mis en opération.** Toute modification aux ententes est également mentionnée.

**** Année d'inscription dans la législation :** Année à laquelle le parc national ou la réserve de parc national a été officiellement créé et protégé par la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* (ou les lois antérieures, comme la *Loi sur les parcs nationaux*), par le processus parlementaire ou par un décret.

***** Superficie :** Dimensions du parc, qui figurent dans la désignation cadastrale ou le plan administratif approuvé par l'arpenteur général des terres du Canada et qui se trouvent en annexe dans la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* ou dans l'accord sur le parc. Les changements apportés à la superficie figurent dans une note de bas de page.

Réserve de parc national : Une réserve de parc national est très semblable à un parc national, sauf qu'elle fait l'objet d'une ou de plusieurs revendications territoriales par un ou des peuples autochtones que le gouvernement fédéral a acceptée pour négociation. La *Loi sur les parcs nationaux du Canada* s'applique. Les peuples autochtones locaux peuvent continuer leurs activités traditionnelles de chasse, de pêche, de piégeage et de cueillette, ainsi que leurs activités spirituelles, et ils peuvent participer à la gestion coopérative de la réserve de parc national. Lorsque les revendications en cours ont été réglées et que des accords sont conclus prévoyant l'établissement du parc, la réserve de parc peut passer à un statut de parc national, c'est-à-dire de l'annexe II à l'annexe I de la *Loi*.

Sources d'information : Direction de l'établissement des parcs de la Direction générale de l'établissement et de la conservation des aires protégées; Direction des affaires réglementaires et législatives et des affaires du Cabinet et Services immobiliers de la Direction générale de la stratégie et des plans; unité de gestion ou directeur du parc; spécialiste des SGI de Parcs Canada.

Parcs nationaux et réserves de parcs nationaux par région

Région	PN/RPN	Année
1. Chaîne côtière du Pacifique	21. Pacific-Rim, C.-B. (RPN) 34. Gwaii-Haanas (RPN)	1970/73/77/87/92 1987/88/90/93/94/96/97
2. Basses-terres du détroit de Georgia	40. Îles-Gulf, C.-B. (RPN)	2003/04
3. Plateau intérieur sec		
4. Chaîne Columbia	2. Glaciers, C.-B. 7. Mont-Revelstoke, C.-B.	1886 1914
5. Montagne Rocheuses	1. Banff, Alb. 3. Yoho, C.-B. 4. Lac-Waterton, Alb. 5. Jasper, Alb. 10. Kootenay, C.-B.	1885 1886 1895 1907 1920
6. Chaîne côtière du Nord	25. Kluane, Yukon (PN et RPN)	1972/93
7. Plateaux et montagnes intérieurs du Nord		
8. Monts Mackenzie	26. Nahanni, T. N.-O. (RPN) 44. Nááts'ihch'oh, T. N.-O. (RPN)	1972 2012
9. Nord du Yukon	36. Vuntut, Yukon	1993
10. Delta du Mackenzie	31. Ivvavik, Yukon	1984
11. Plaines boréales du Nord	11. Wood Buffalo, Alb./T. N.-O.	1922
12. Plaines et plateaux boréaux du Sud	6. Elk-Island, Alb. 12. Prince-Albert, Sask. 13. Mont-Riding, Man.	1913 1927 1930
13. Prairies	29. Prairies, Sask.	1975/81/84/88/91/96
14. Basses-terres du Manitoba		
15. Collines de la toundra	38. Tuktut Nogait, T. N.-O.	1996/2005
16. Toundra centrale	41. Ukkusiksalik, Nunavut	2003
17. Bas-plateaux boréaux du Nord-Ouest		
18. Bas-plateaux boréaux du Centre	24. Pukaskwa, Ont.	1971/78
19. Région précambrienne du Saint-Laurent et des Grands Lacs	8. Mille-Îles, Ont. 14. Îles-de-la-Baie-Georgienne, Ont. 23. La-Mauricie, Qc	1904/2005 1930 1970
20. Hautes-terres boréales laurentiennes		
21. Région boréale de la côte est		
22. Plateau lacustre boréal		
23. Rivière à la Baleine		
24. Montagnes du Labrador du Nord	42. Monts-Torngat, T.-N.-L.	2005/2006
25. Plateau de la toundra d'Ungava		
26. Région de Davis du Nord	27. Auyuittuq, Nunavut	1972/93/99
27. Basses-terres d'Hudson et de James	37. Wapusk, Man.	1996
28. Plaine Southampton		
29. Basses-terres du Saint-Laurent	9. Pointe-Pelée, Ont. 28. Gros-Morne, T.-N.-L. 30. Archipel-de-Mingan, Qc (RPN) 33. Péninsule-Bruce, Ont.	1918 1970/73/78/83 1984 1987
30. Monts Notre-Dame et Mégantic	22. Forillon, Qc	1970
31. Hautes-terres acadiennes des Maritimes	15. Hautes-Terres-du-Cap-Breton, N.-É. 17. Fundy, N.-B.	1936 1948
32. Plaines maritimes	16. Île-du-Prince-Édouard, Î.-P.-É. 20. Kouchibouguac, N.-B.	1937/51/74/98 1969/71/75
33. Bas-plateau de la côte atlantique	19. Kejimkujik, N.-É. 43. Sable Island, N.-É. (RPN)	1967 2011
34. Hautes-terres de l'Ouest de Terre-Neuve	28. Gros-Morne, T.-N.-L.	1970/73/78/83
35. Région atlantique de l'Est de Terre-Neuve	18. Terra-Nova, T.-N.-L.	1957/78/83/98
36. Basses-terres de l'Arctique Ouest	35. Aulavik, T. N.-O.	1992
37. Basses-terres de l'Arctique Ouest	39. Sirmilik, Nunavut	1999
38. Extrême-Arctique Ouest		
39. Extrême-Arctique Est	32. Quttinirpaaq, Nunavut	1986/99

Par « année », on entend l'année de l'accord ou, en son absence, de l'année d'inscription dans la législation.
Les cases grisées représentent les régions où aucun parc national ou réserve de parc national n'a encore été créé.

Annexe C. QUESTIONS D'ÉVALUATION, ATTENTES, INDICATEURS ET SOURCES DE DONNÉES

Questions d'évaluation	Attentes	Indicateurs	Sources de données
Pertinence : La création ou l'agrandissement de parcs cadre-t-il avec les priorités de l'Agence et du gouvernement et répond-il à un besoin des Canadiens?			
1. La création et l'agrandissement de parcs sont-ils pertinents en regard des objectifs généraux du gouvernement fédéral? 2. Parcs Canada joue-t-il un rôle légitime et nécessaire dans la création et l'agrandissement des parcs nationaux? 3. Le programme est-il pertinent aux yeux des Canadiens?	• La création ou l'agrandissement des parcs nationaux cadre avec les priorités et les ententes du gouvernement fédéral. • La création ou l'agrandissement des parcs nationaux cadre avec le mandat et les priorités de l'Agence. • Le réseau de parcs nationaux jouit de l'appui de la population.ù	Mesure dans laquelle : • la création et l'agrandissement sont compatibles avec les buts, les objectifs, les mandats et les priorités du gouvernement du Canada; • le rôle de l'Agence dans la création et l'agrandissement de parcs nationaux est nécessaire; • l'Agence a envisagé d'autres modèles de création et d'agrandissement de parcs nationaux; • la création et l'agrandissement de parcs nationaux bénéficient de l'appui des intervenants; • les Canadiens appuient les efforts de conservation et les initiatives de l'Agence en ce sens.	• Littérature et divers documents (p. ex. engagements internationaux, plans et priorités du gouvernement du Canada et de l'Agence, sondages auprès des intervenants, enquêtes sur l'opinion publique) • Entrevues
4. Le Plan du réseau des parcs nationaux et ses régions naturelles demeurent-ils un cadre pertinent pour les besoins de la planification?	• Le Plan du réseau des parcs nationaux et ses régions sont vus comme pertinents, et un processus est en vigueur pour les réviser périodiquement.	• Le cadre est vu comme pertinent. • Le cadre est révisé et mis à jour si nécessaire.	• Divers documents • Entrevue • Étude comparative (processus pour réviser les buts et le cadre)
Rendement : Les extrants escomptés sont-ils obtenus? Les cibles et les résultats sont-ils atteints? Les résultats sont-ils attribuables aux activités de programme? Le programme a-t-il produit les résultats escomptés de façon efficace et rentable (extrants et résultats)?			
5. Dans quelle mesure les extrants souhaités sont-ils obtenus tels que planifiés?	• Les principaux extrants sont obtenus en conformité avec les engagements.	Mesure dans laquelle : • les principaux extrants sont planifiés et obtenus en conformité avec les engagements; • les raisons des changements aux résultats attendus (c. à d. non produits, ou résultats plus nombreux ou différents) sont documentées.	• Divers documents (plans d'entreprise et rapports sur le rendement, présentations au CT, documents de planification interne, comptes rendus des tables rondes) • Respect des dates butoirs pour ce qui est de l'obtention des principaux résultats • Entrevues auprès des informateurs clés • Études de cas

6. Dans quelle mesure les connaissances désirées sur le réseau sont-elles accumulées, mises à jour et utilisées efficacement dans le processus décisionnel relatif au programme?	• Un processus est en vigueur pour identifier l'information nécessaire. • Les renseignements pertinents (information écologique, économique, sociale et culturelle, y compris sur les connaissances traditionnelles autochtones et les retombées économiques possibles pour les communautés autochtones) sont recueillis, évalués et utilisés. • L'information est partagée avec les intervenants, les groupes autochtones et les membres de la communauté concernés.	Mesure dans laquelle : • les connaissances pertinentes sont accumulées; • les hauts fonctionnaires de l'Agence sont satisfaits des connaissances dont ils disposent pour prendre leurs décisions (p. ex. elles sont suffisantes, opportunes et pertinentes); • les hauts fonctionnaires de l'Agence utilisent ces connaissances dans leur processus décisionnel; • les intervenants et les autres comprennent les tenants et les aboutissants de la création ou de l'agrandissement de parcs particuliers.	• Dossiers (propositions, études de faisabilité, registres des consultations et comptes rendus des décisions) • Entrevues avec les participants – employés de l'Agence et intervenants de l'extérieur • Études de cas
7. Dans quelle mesure les objectifs d'établissement de relations sont-ils atteints?	• La population locale appuie les initiatives de création ou d'agrandissement. • Les intervenants importants sont des participants actifs.	Mesure dans laquelle : • l'Agence a évalué l'appui du public pour les projets de création et d'agrandissement de parcs nationaux; • les participants de l'Agence dans le processus de consultations publiques ont indiqué que la communauté est bien représentée dans le processus de consultation; • l'étude de faisabilité comprenait l'identification et l'évaluation des intervenants; • la liste des partenaires et des intervenants indique que les principaux propriétaires fonciers, autochtones, commerciaux, ainsi que les intérêts locaux ont pris part au processus; • les rapports de consultation indiquent une participation active	• Divers documents (p. ex. études de faisabilité, listes des participants, reportages des médias locaux, registres des consultations et autres documents publics) • Entrevues avec les participants et les informateurs clés • Études de cas

		d'un éventail de groupes d'intérêt locaux, notamment des membres du grand public; • les intervenants disent se sentir inclus et partie prenante au processus; • les intervenants ne se plaignent d'aucun empêchement à leur participation.	
8. Dans quelle mesure les objectifs et les buts organisationnels sont-ils atteints?	• Les cibles et les objectifs figurant dans le cadre de mesure du rendement et le plan d'entreprise sont atteints ou l'on peut s'attendre raisonnablement à ce qu'ils soient atteints.	• Nombre de régions représentées. • Des progrès appréciables sont démontrés dans les projets ciblés de création ou d'agrandissement. • Agrandissement de parcs existants et création de nouveaux parcs ciblés dans les régions représentées. • Inscription des parcs dans les textes législatifs. • Étendue des terres acquises dans les parcs ciblés.	• Examen des principaux résultats pour l'étape 4, c'est-à-dire l'entente sur le parc national • Examen des principaux résultats, y compris du respect des dates butoirs (voir la question 5) • Liste des projets actuels avec état d'avancement dans les régions non représentées • Opinion de parties externes et de représentants de l'Agence sur l'état d'avancement des projets • Étude écologique des parcs nouvellement créés ou agrandis qui figure dans l'étude de faisabilité. • Sections des plans directeurs et des rapports sur l'état des parcs relatives aux parcs susceptibles d'être agrandis ou complétés.

9. Le programme est-il géré de façon efficiente (c.-à-d. utiliser le moins de ressources possible pour produire les extrants du programme) et rentable (c.-à-d. utiliser le moins de ressources possible pour influencer les extrants du programme)?	• Les parcs sont créés ou agrandis à un coût minimal pour l'Agence. • Des progrès sont démontrés relativement aux mesures prévues pour rationaliser ou accélérer le programme.	• Les coûts des extrants et les résultats sont surveillés pour définir des possibilités d'économie. • Les extrants sont produits à temps, en respectant le budget et en quantité suffisante pour obtenir les résultats escomptés. • La direction démontre sa volonté de veiller à l'efficience des opérations.	• Dossiers • Étude comparative • Entrevues avec les intervenants clés • Études de cas et étude comparative
10. Les rôles et responsabilités ainsi que les obligations de rendre compte en matière de création et d'agrandissement de parcs nationaux sont-ils clairs et appropriés?	• Les rôles, les responsabilités et les obligations de rendre compte sont clairs, appropriés et mis en application comme prévu. • Le processus de transition entre la création à la mise en opération du parc est apporprié.	Mesure dans laquelle : • les informateurs clés ont indiqué que les rôles, les responsabilités et les obligations de rendre compte sont clairs et appropriés; • les rôles, les responsabilités et les obligations de rendre compte sont bien documentés.	• Divers documents • Études de cas • Entrevues

Annexe D. PRINCIPAUX DOCUMENTS CONSULTÉS

Législation

- *Loi sur les parcs nationaux du Canada* (2000)
- *Loi sur l'Agence Parcs Canada* (1998)

Politiques et lignes directrices du gouvernement du Canada

- Conseil du Trésor du Canada. Cadre pangouvernemental (2012).
- Conseil du Trésor du Canada. *Politique sur l'évaluation* (2009) et directives connexes.
- Affaires indiennes et du Nord canadien. *Stratégie pour le nord du Canada* (2009).
- Environnement Canada. Stratégie fédérale de développement durable (2010).
- Gouvernement du Canada. Planifier un avenir durable : stratégie fédérale de développement durable pour le Canada (2010).
  Gouvernement du Canada. Le budget (2004-2012).
- Gouvernement du Canada. Discours du Trône (2004-2012).
- Ressources naturelles Canada. Cadre de référence – Évaluation des ressources minérales et énergétiques des terres du Nord canadien visées par des propositions de créer des parcs nationaux (1995).

Politiques et lignes directrices de Parcs Canada

- Parcs Canada. Politiques sur les parcs nationaux – *Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada* (1994).

Documents organisationnels de l'Agence Parcs Canada

- Parcs Canada. *Manuel de codage financier* (2008-2009).
- Parcs Canada. Plans d'entreprise (2003-2004 à 2012-2013).
- Parcs Canada. Rapports ministériels sur le rendement (2003-2004 à 2011-2012).
- Parcs Canada. Sondage sur l'engagement des parties intéressées et des partenaires (2009).
- Parcs Canada. Architecture des activités de programmes (2011-2012).
- Parcs Canada. *Cadre de gestion du rendement* (2011-2012 et 2012-2013)
- Parcs Canada. *Le sondage national de … mené auprès des Canadiens* (2002, 2005, 2009 et 2012).
- Parcs Canada. Plans directeurs des parcs nationaux (divers).
- Parcs Canada. Rapports sur l'état des parcs (divers).
- Parcs Canada. Plan de réseau des parcs nationaux (1997)

Documents de programme de l'Agence Parcs Canada

- Parcs Canada. Surveillance et rapports relatifs à l'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada, volume 1 : Principes directeurs (2005).
- Parcs Canada. Assessment of the Park Establishment Branch (2008).
- Parcs Canada. Business Cases for Park Establishment/Expansion Projects (2008)
- Parcs Canada. Action Plans for Park Establishment/Expansion Projects (2010)
- Parcs Canada. Guide to an Integrated Approach to the Establishment Process – ÉBAUCHE (2007)

Évaluations, vérifications et examens par la direction antérieurs

- Bureau du vérificateur général du Canada. Chapitre 31 – Patrimoine canadien – Parcs Canada – La protection du patrimoine naturel du Canada – Rapport du vérificateur général du Canada (Novembre 1996).

Autres documents

- UNESCO. Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (1972).
- Nations Unies. Convention sur la diversité biologique (1994).
- Northwest Territories. Protected Area Strategy Advisory Committee. A Balanced Approach to Establishing Protected Areas in the Northwest Territories (1999).
- UICN. Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées (2008).
- UICN. Lignes directrices pour les catégories de gestion des aires protégées (1994).
- British Columbia. Ministry of Environment. *The British Columbia Ecoregion Classification* (2011).
- MacEachern, Alan A. Natural Selections: National Parks in Atlantic Canada, 1935-1970 (2001).

Annexe E. PLAN DU RÉSEAU DES PARCS NATIONAUX