

Évaluation du programme d'application de la loi de Parcs Canada

Rapport Finale
Bureau de la vérification interne et de
l'évaluation

Rapport présenté au Comité d'évaluation de Parcs Canada : le 11 janvier 2017
Approuvé par le directeur général de l'Agence : le 16 mars 2017

Sa Majesté la reine du Canada, représentée par
le Directeur général de Parcs Canada, 2017
No de catalogue. : R62-470/2017F-PDF
ISBN : 978-0-660-07297-5

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE EXÉCUTIF	1
1. INTRODUCTION	8
2. DESCRIPTION DU PROGRAMME D'APPLICATION DE LA LOI	8
2.1 RÉSULTATS ESCOMPTÉS ET CIBLES	9
2.2 ACTIVITÉS ET EXTRANTS	11
2.3 RESSOURCES (INTRANTS)	12
2.3.1 Budget et dépenses.....	12
2.3.2 Ressources humaines.....	12
2.4 RÔLES ET RESPONSABILITÉS	13
2.5 PORTÉE DU PROGRAMME D'APPLICATION DE LA LOI.....	14
2.6 MODÈLE LOGIQUE DU PROGRAMME D'APPLICATION DE LA LOI	15
3. CONCEPTION DE L'ÉVALUATION	16
3.1 BUT ET PORTÉE DE L'ÉVALUATION	16
3.2 APPROCHE, MÉTHODOLOGIE ET LIMITES.....	16
3.2.1 Méthodes	16
3.2.2 Forces, limites et stratégies d'atténuation	18
4. CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION	20
4.1 PERTINENCE	20
4.1.1 Besoin continu pour le programme	20
4.1.2 Harmonisation avec les priorités gouvernementales	21
4.1.3 Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral	22
4.2 RENDEMENT : ACTIVITÉS ET EXTRANTS.....	24
4.2.1 Cadre national de gestion de l'application de la loi.....	24
4.2.2 Cadre local de gestion de l'application de la loi.....	26
4.2.3 Gestion des principaux risques inhérents au programme	29
4.2.4 Avis d'expert sur l'application de la loi	35
4.2.5 Partenariats externes.....	36
4.2.6 Gestion du rendement à l'échelle locale - examens opérationnels	40
4.2.7 Gestion du rendement à l'échelle nationale.....	41
4.3 RENDEMENT : RÉSULTATS	45
4.3.1 Respect des engagements en matière de prestation des services d'application de la loi ..	45
4.3.2 Interventions appropriées et opportunes en cas d'incident	52
4.4 RENDEMENT : EFFICIENCE ET ÉCONOMIE.....	54
4.4.1 Description des budgets et dépenses	54
4.4.2 Matériel et équipement d'application de la loi	55
4.4.3 Capacité opérationnelle en matière de services d'application de la loi	58
5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	66

SOMMAIRE EXÉCUTIF

La présente évaluation est centrée sur le programme d'application de la loi de Parcs Canada, composante du programme de conservation des lieux patrimoniaux. Ce programme a été retenu à des fins d'évaluation par suite d'un engagement envers le Conseil du Trésor de compléter l'évaluation complète du programme d'application de la loi tous les cinq ans. Le Programme d'application de la loi représente 1,5% des dépenses annuelles totales en moyenne de l'Agence de 2009-2010 à 2014-2015. Le niveau de risque par rapport à la santé et à la sécurité est relativement élevé. Il n'a jamais été soumis à une évaluation exhaustive par l'Agence. En 2011, le Bureau de l'audit interne et de l'évaluation (BAIE) a effectué une vérification du programme d'application de la loi – Initiative d'armement.

DESCRIPTION DU PROGRAMME

En mai 2008, le gouvernement du Canada a autorisé Parcs Canada à créer jusqu'à 100 postes de gardes de parc armés dont le travail serait essentiellement axé sur l'application de la loi. Cette annonce a fondamentalement modifié la façon de procéder de l'Agence en matière d'application de la loi. Par la suite, Parcs Canada a mis sur pied une nouvelle Direction de l'application de la loi.

Les gardes de parc, soutenus par le personnel de gestion et de soutien du programme de la Direction de l'application de la loi, ont comme première responsabilité de faire appliquer les textes de loi régissant Parcs Canada et la législation connexe dans le cadre de son mandat. Les gardes de parc peuvent déterminer, à leur discrétion, les mesures à prendre en cas d'infraction parmi un large éventail d'interventions, allant d'un simple avertissement à des accusations et arrestations. De plus, ils mènent régulièrement des activités de prévention (notamment des patrouilles, des activités d'information et l'éducation du public).

Les gardes de parc sont des agents de la paix au sens du *Code criminel* (1985). Ils bénéficient de la protection et des pouvoirs normalement conférés aux détenteurs de ce statut et sont soumis aux obligations associées. Ils travaillent par ailleurs en coopération avec d'autres organismes d'application de la loi (par exemple la Gendarmerie royale du Canada, la police provinciale de l'Ontario, la Sûreté du Québec, les services policiers locaux et les Premières Nations). Ces services de police compétents sont principalement responsables de toutes les questions liées au *Code criminel* sur les terres administrées par Parcs Canada.

En outre, les gardes de parc sont secondés dans l'exercice de leurs fonctions par des unités de gestion dont le personnel est chargé de mettre en œuvre le programme de prévention de Parcs Canada. Ce programme a pour objectif de réduire les interventions d'application de la loi grâce à des mesures de prévention comme l'éducation, la conception environnementale et d'autres actions.

PORTÉE ET APPROCHE DE L'ÉVALUATION

En conformité avec les exigences de la *Politique d'évaluation* du Conseil du Trésor (2009) et de la *Politique sur les résultats* du Conseil du Trésor (2016), l'évaluation a traité les aspects suivants relativement au programme d'application de la loi :

- **Pertinence** : Y a-t-il un besoin continu pour ce programme? Le programme est-il en harmonie avec les priorités du gouvernement et les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral?

- **Efficacité** : Dans le cadre du programme, a-t-on appliqué un cadre de contrôle de gestion adéquat? Les pratiques sont-elles adéquates pour la gestion des principaux risques? A-t-on recueilli des renseignements afin de les utiliser pour la gestion du rendement? Assure-t-on la prestation des services d'application de la loi de manière convenable et dans les délais opportuns?
- **Effizienz et économie** : Le programme est-il exécuté de manière efficiente et économique? Dans quelle mesure la capacité du programme correspond-elle aux demandes de services et aux besoins opérationnels?

La présente évaluation couvre de manière générale la période allant de janvier 2009 à mars 2015. Elle porte sur les activités et résultats du programme, tels qu'ils sont énoncés dans son modèle logique. Même s'il existe une relation étroite entre la prévention et l'application de la loi, la portée de l'évaluation exclut l'examen détaillé de la mise en œuvre des Lignes directrices en matière de prévention de l'Agence (2009).

Méthodologie

Aux fins de l'évaluation, plusieurs méthodes de collecte de données ont été employées. Ces méthodes étaient les suivantes : examen des écrits et analyse comparative, examen de documents et de dossiers, analyse des données secondaires (c.-à-d., examen des bases de données de la Direction de l'application de la loi), entrevues avec des informateurs clés de l'Agence, des partenaires et des parties prenantes, sondage auprès des gardes de parc et des directeurs d'unité de gestion et, enfin, visites de terrain à six détachements de la Direction.

CONSTATATIONS

Pertinence

De manière générale, nous avons pu constater que le programme d'application de la loi est pertinent et s'harmonise avec les priorités, les rôles et les responsabilités à la fois de l'Agence Parcs Canada et du gouvernement du Canada. Le programme contribue aux volets du mandat de l'Agence associés à la protection des ressources naturelles et culturelles et à l'expérience du visiteur. La nécessité du programme se justifie par le nombre d'incidents nécessitant une intervention d'application de la loi signalés chaque année. De plus, certains incidents requièrent une intervention qui ne peut être menée que par des agents d'application de la loi dûment qualifiés et équipés. Le programme d'application de la loi de Parcs Canada est conçu pour veiller à ce que les employés et le public demeurent en sécurité pendant les opérations d'application de la loi et à ce que les interventions soient conformes aux normes professionnelles établies en vue d'assurer la protection des personnes et des ressources concernées.

Rendement

À l'échelle nationale, nous avons constaté que Parcs Canada a conçu et mis en œuvre un cadre de gestion adéquat pour son programme. Les orientations en matière de gestion et les normes et procédures opérationnelles établissent des rôles, des responsabilités et des directives bien définies. Cependant, certaines améliorations demeurent possibles. Par exemple, nous avons trouvé que l'exigence de compléter un examen de la Directive de gestion sur l'application de la loi n'avait pas été satisfaite (il devait être achevé en 2013). Les évaluations opérationnelles des pratiques de détachements précis n'ont pas été complétées comme prévu. Le plan de surveillance du Programme d'application de la

loi est maintenant désuet et pose problème pour l'évaluation du rendement du programme ou le soutien de l'amélioration continue.

La sécurité des employés et du public est primordiale à la prestation des services liés à l'application de la loi. À cet égard, nous avons constaté que le programme avait atteint les résultats souhaités. La formation et la certification requises pour les gardes de parc en vue d'assurer les contrôles voulus sur le recours à la force sont conformes aux normes de l'industrie et au-delà. De plus, dans le cadre du programme, on a mis en place des systèmes efficaces conçus pour atténuer les risques liés aux armes de poing. Depuis 2009, aucun incident n'a été signalé en rapport avec des interventions de gardes de parc qui auraient été jugées irraisonnables ou ayant conduit à un recours excessif à la force.

À l'échelle locale, un cadre de gestion fondé sur des ententes de prestation de services a été instauré en vue de guider l'intégration des services d'application de la loi fournis par la Direction de l'application de la loi au sein d'unités de gestion précises. Toutefois, les faits portent à croire qu'alors que les priorités en matière d'application de la loi et les ententes administratives ont été mises en œuvre, de nombreux emplacements n'ont jamais officiellement approuvé ou mis à jour ces ententes. Des mesures ont été prises pour réviser le processus de planification et d'examen annuel, mais ces changements doivent encore être intégrés au cadre de gestion et ne sont sans doute pas appliqués de manière uniforme.

Nous avons par ailleurs constaté que la Direction de l'application de la loi est activement engagée à fournir en temps opportun des avis utiles aux unités de gestion et au Bureau national. Néanmoins, certains effets résiduels du passage de l'Agence au modèle actuel d'application de la loi sont encore perceptibles. Il reste encore à faire pour améliorer les communications et les relations de travail entre le personnel chargé de l'application de la loi et celui des unités de gestion, en particulier au chapitre de la prévention des incidents.

En raison d'un manque d'information, il a été impossible, à l'issue de l'évaluation, de parvenir à des conclusions définitives concernant la mesure dans laquelle les engagements en matière de prestation des services ont pu être remplis. Cependant, les données indiquent que la majorité des incidents traités par la Direction de l'application de la loi touchent au mandat de l'Agence et aux priorités propres aux unités de gestion pour ce qui est de l'expérience du visiteur et de la protection des ressources naturelles et culturelles. La mesure dans laquelle les détachements ont été capables de miser leurs efforts sur les priorités incluses dans les ententes de prestation de services varient selon les différents détachements; certains d'entre eux ont mentionné que leurs activités d'application étaient plutôt de nature réactive (c.-à-d., axées sur les réponses aux incidents et plaintes émergents). . À mesure que le programme évolue, il serait important d'explorer la possibilité de renforcer de la capacité de la Direction de l'application de la loi en matière de renseignements stratégiques afin de déterminer si cela permettrait d'accroître l'efficacité et l'efficience des activités du programme.

Nous avons par ailleurs examiné la mesure dans laquelle le programme d'application de la loi est efficient et économique. Nous avons constaté que la Direction de l'application de la loi fonctionne dans les limites de sa capacité financée, employant environ 85 gardes de parc. La structure de service du programme est demeurée relativement constante au cours de la période visée par l'évaluation, divers examens des demandes opérationnelles n'ayant conduit qu'à de légers changements organisationnels. Il en résulte qu'alors que la planification annuelle des gardes de parc est bien conforme à la demande opérationnelle (c.-à-d. que l'effectif le plus important est disponible au cours de la haute saison des visites), il serait encore nécessaire de revoir la capacité en fonction des demandes de services actuelles et futures. Nous avons aussi observé que le directeur de l'Application de la loi éprouve des problèmes

de contrôle de gestion des biens (notamment des véhicules, embarcations et locaux à bureaux) essentiels à la bonne marche des opérations d'application de la loi dont il est responsable, ce qui engendre certains défis au niveau de la prestation des services.

Nombre des problèmes évoqués plus haut découlent du fait que le programme d'application de la loi de Parcs Canada est encore relativement nouveau, celui-ci n'étant mis en œuvre dans sa forme actuelle que depuis 2009. Au début, de nombreuses décisions sur la structure du programme ont été prises en sachant que des rajustements devraient être faits au fur et à mesure de l'évolution de celui-ci. L'évaluation a permis de recenser de nombreux exemples démontrant que les leçons apprises au cours de ces années de rodage ont pu être appliquées de manière à améliorer le rendement du programme (p. ex. normes opérationnelles révisées, nouvelles procédures de présentation des rapports annuels, mise en place d'un nouveau système de gestion de l'information, etc.). Nous encourageons la poursuite des efforts d'amélioration.

RECOMMANDATIONS

Les principaux points qui se dégagent de la présente évaluation concernent, pour la plupart, les cadres de gestion du programme (national et locaux) et les outils associés. Même si le cadre de gestion établi est adéquat quant aux besoins de gestion du programme, il demeure nécessaire de le revoir et de l'affiner en vue d'y intégrer les enseignements tirés et les changements survenus depuis le début des activités du programme en 2009 et de combler les lacunes actuelles sur le plan de l'exécution.

Recommandation 1 : Le vice-président, Établissement et conservation des aires protégées, devrait examiner le cadre de gestion du programme d'application de la loi afin d'assurer la responsabilisation et la gestion continue des risques. Plus précisément, ce processus devrait inclure les volets suivants :

- Examen de la Directive de gestion sur l'application de la loi.
- Examen du profil des risques du programme pour veiller à ce que les risques actuels et émergents (p. ex. plates-formes mobiles) soient adéquatement intégrés dans l'orientation du programme.
- Évaluation des besoins en matière d'examen opérationnels et, le cas échéant, élaboration d'une stratégie visant à assurer l'achèvement des examens dans un délai raisonnable.
- Examen du processus relatif aux ententes de prestation de services pour veiller à ce que les priorités en matière d'application de la loi et les demandes de services associées soient clairement définies, acceptées et actualisées chaque année.

Réponse de la direction : En accord. Un examen des éléments du cadre de gestion énumérés ci-haut sera effectué. Au cours de 2016 et 2017, les efforts seront orientés vers l'amélioration du processus et des outils employés pour le développement d'ententes de prestation de services, de même que la prestation de services d'application de la loi durant l'été de 2017. Compte tenu de la capacité actuelle de la DAL, l'examen des autres éléments du cadre de gestion ne seront complétés qu'en 2018.

- Un examen du processus et des outils pour le développement d'ententes de prestation de services est en cours. Une approche de planification intégrée qui regroupera la conformité et l'application de la loi est aussi en cours de développement et sera adoptée en 2017. Des consultations au sujet du développement des processus et outil sont présentement menées

auprès des unités de gestion. Le nouveau processus facilitera l'identification des priorités et besoins en matière d'application de la loi afin qu'il soit possible pour les unités de gestion et la Direction de l'application de la loi d'en arriver à un commun accord annuellement.

- L'examen de la directive de gestion sur l'application de la loi sera complété en 2017 et la mise à jour du document sera complétée en 2018.
- Une évaluation des besoins en matière d'examen opérationnels sera complétée lorsque le nouveau processus de développement d'ententes de prestation de services sera mis en place et que la capacité de la DAL d'établir des rapports sur le rendement (par l'entremise du sommaire national et des rapports annuels) aura été vérifiée. Si jugé pertinent, le processus sera simplifié et mis à jour, intégré à un cadre de surveillance amélioré et servira de complément au processus de développement des ententes de prestation de service. Un échéancier réaliste et pertinent sera établi pour l'achèvement des examens opérationnels. Ces efforts débuteront en 2017; cependant un certain délai de temps devra s'être écoulé depuis la mise en œuvre du nouveau processus de développement des ententes de prestation de service avant qu'une décision puisse être prise.
- Un examen du profil de risque du programme débutera en 2018 pour veiller à ce que les risques actuels et émergents (p. ex. plates-formes mobiles) soient adéquatement intégrés dans l'orientation du programme.

Nous avons constaté que même si des rapports sur le rendement sont produits dans le cadre du programme, ceux-ci fournissent des renseignements limités à l'appui de l'évaluation du rendement en fonction des objectifs figurant dans le plan de surveillance du programme. De même, les rapports locaux sur le rendement ne traitent pas systématiquement de toutes les priorités d'application de la loi et ne contiennent pas nécessairement d'information sur les résultats en fonction des objectifs figurant dans les ententes de prestation de services associées. La gestion de l'information et des données est une composante indispensable pour assurer une surveillance efficace du rendement du programme. Afin d'être utile au soutien du processus de surveillance et de présentation de rapport du programme, le nouveau système de gestion des incidents et des événements doit intégrer de manière adéquate et uniforme les données significatives.

Recommandation 2 : Le vice-président, Établissement et conservation des aires protégées, devrait examiner les mesures de rendement et le plan de surveillance du programme d'application de la loi afin de veiller à ce que les livrables et les résultats escomptés soient bien définis et utiles pour la gestion du rendement. Pour suivre les progrès dans le temps, il convient de surveiller le rendement en fonction de ces mesures et de faire rapport à ce sujet de manière cohérente et exhaustive à l'échelle locale et nationale.

Réponse de la direction : En accord. La mise en œuvre d'améliorations apportées au plan de surveillance et aux mesures de rendement est en cours. Les outils de planification des ententes de prestation de services améliorés sont dorénavant explicitement liés aux mesures de rendement, ce qui facilitera le développement d'objectifs bien définis et utiles. Afin de compléter ces outils, les processus annuels d'établissement de rapports et les gabarits associés seront aussi révisés. Les objectifs seront établis dans les ententes de prestation de services en 2017 et l'établissement de rapports aura lieu en 2018.

Des améliorations seront apportées au sommaire national en 2017 afin d'y inclure davantage d'information sur le rendement. D'autres modifications y seront apportées au cours des prochaines années au fur et à mesure que la DAL sera en mesure d'établir des rapports en fonction des objectifs

établis dans les ententes de prestation de services et de compléter des analyses au niveau national à partir des données consignées dans le SGIE.

Recommandation 3 : Le vice-président, Établissement et conservation des aires protégées, devrait veiller à ce que des contrôles adéquats soient appliqués en vue d'assurer l'intégrité des données sur l'application de la loi dans le système de gestion des incidents et des événements.

Réponse de la direction : En accord. Le système de gestion des incidents et événements a été inauguré à l'été 2015. Un examen de l'intégrité, de la totalité et de la cohérence des données recueillies jusqu'à présent a été complété et des améliorations sont en cours (p. ex., l'ajout de nouvelles options au système, comme des champs obligatoires, et la mise en œuvre des solutions aux problèmes détectés). Des matériaux de formation ont été développés et des séances de formation ont été données aux gardes de parc. Il est possible qu'à l'avenir, des formations additionnelles et plus d'options de système soient requises afin de faciliter l'établissement de rapport en fonction des nouvelles ententes de prestation de services.

Un programme d'application de la loi efficace doit non seulement permettre d'intervenir de manière réactive aux infractions mais également de mettre à profit les renseignements nécessaires pour prendre des mesures proactives. Les organismes d'application de la loi en environnement ont de plus en plus recours à des approches fondées sur le renseignement pour améliorer les résultats du programme en canalisant efficacement les ressources limitées vers des mesures ciblées visant la prévention et l'atténuation des risques. Même si elle a énoncé le rôle d'un programme national de renseignement sur l'application de la loi, la Direction de l'application de la loi de Parcs Canada n'a fait jusqu'à maintenant qu'un usage limité des renseignements stratégiques.

Recommandation 4 : Le vice-président, Établissement et conservation des aires protégées, devrait mener une évaluation des besoins en matière de renseignements stratégiques à l'appui du programme d'application de la loi.

Réponse de la direction : En accord. Une analyse sera complétée afin de déterminer les besoins au sein de l'Agence en matière de renseignements stratégiques. Celle-ci permettra d'établir des objectifs, des options pour la mise en œuvre et des recommandations (pour 2018).

En s'assurant que les gardes de parc ont accès à du matériel et à de l'équipement adéquats, on veille à ce que les services d'application de la loi soient efficaces et offerts en toute sécurité. La reddition de comptes et la responsabilité financière pour ces intrants sont réparties entre la Direction de l'application de la loi et les unités de gestion desquelles relèvent les gardes de parc. Alors que ces responsabilités sont clairement délimitées, la nature décentralisée du contrôle de la gestion des biens servant à l'application de la loi (c.-à-d. les véhicules, embarcations et bureaux) empêche les responsables du programme d'assurer efficacement la sélection et la mise à disposition adéquate et cohérente de ces biens en vue de répondre aux besoins en matière d'application de la loi.

Recommandation 5 : Le vice-président, Établissement et conservation des aires protégées, devrait examiner les responsabilités de gestion à l'égard du matériel et de l'équipement utilisés dans le cadre du programme d'application de la loi afin de déterminer s'ils répondent efficacement aux besoins opérationnels. Au besoin, les normes opérationnelles relatives à des

biens inhérents à l'application de la loi particuliers devraient être révisées afin de s'assurer qu'elles fournissent des directives claires et détaillées à l'appui des besoins opérationnels.

Réponse de la direction : En accord. Un examen du cadre de la responsabilisation en matière de gestion pour la flotte des véhicules d'application de la loi est présentement en cours et des recommandations seront établies d'ici le début de 2017. Indépendamment de la décision prise au sujet de la responsabilisation de gestion/propriété de la flotte, des normes opérationnelles pour la sélection et la mise à disposition des véhicules seront établies pour assurer que les besoins opérationnels soient comblés.

Les ententes de prestation de service révisées indiqueront clairement les dispositions en matière de matériels et d'équipements d'application de la loi qui devront être fournis par les unités de gestion. Des normes opérationnelles supplémentaires seront développées au besoin.

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 quatre grands réseaux de lieux patrimoniaux :

- 46 parcs nationaux (PN) du Canada;
- 171 lieux historiques nationaux (LHN) du Canada (administrés par l'Agence);
- 4 aires marines nationales de conservation (AMNC) du Canada;
- 1 parc urbain national (PUN) du Canada.

L'Agence accomplit son mandat au moyen de 5 programmes et de 19 sous-programmes (voir l'architecture d'alignement des programmes, ou AAP, à l'annexe A). La présente évaluation porte sur le programme d'application de la loi (AL) de Parcs Canada¹, une composante du programme de conservation des lieux patrimoniaux de l'AAP. Comme suite à l'engagement du Conseil du Trésor (CT), le programme d'application de la loi a été retenu à des fins d'évaluation complète tous les cinq ans. Le Programme d'application de la loi représente 1,5% des dépenses annuelles totales en moyenne de l'Agence de 2009-2010 à 2014-2015. Le niveau de risque par rapport à la santé et à la sécurité est relativement élevé.

Il n'a jamais été soumis à une évaluation exhaustive par l'Agence. En 2011, le Bureau de l'audit interne et de l'évaluation (BAIE) a effectué une vérification du programme d'application de la loi – Initiative d'armement².

2. DESCRIPTION DU PROGRAMME D'APPLICATION DE LA LOI

Parcs Canada doit assurer le respect d'un certain nombre de lois et de règlements conçus pour protéger les ressources naturelles et culturelles ainsi que pour fournir aux visiteurs des expériences de grande qualité dans les lieux patrimoniaux nationaux administrés par l'Agence. À cette fin, Parcs Canada fait appel à ses propres ressources et à celles d'autres organismes pour résoudre des problèmes d'application de la loi et régler des **incidents** particuliers (voir l'encadré).

Incident – événement qui nécessite l'intervention du personnel d'application de la loi afin de prévenir ou de réduire au minimum les risques pour la sécurité du public, les décès ou les dommages causés aux biens ou aux ressources naturelles ou culturelles.

L'application de la loi sert depuis longtemps d'outil de gestion permettant d'assurer la protection des ressources dans les parcs

¹ Il ne s'agit pas à proprement parler d'un programme défini comme tel par l'Agence. À des fins de simplification, nous employons le terme « programme » tout au long de ce rapport pour faire référence à cette activité.

² Vérification du programme d'application de la loi - Initiative d'armement (2011)
http://www.pc.gc.ca/docs/pc/rpts/rve-par/79/index_f.asp

nationaux. Les gardes de parc travaillent dans les parcs nationaux du Canada depuis des décennies; les premières directives précises sur le recours aux gardes de parc dans le cadre des fonctions d'application de la loi remontent à 1965. Jusqu'en 2000, quelque 400 gardes de parc travaillaient pour Parcs Canada. Leurs fonctions avaient globalement trait à la conservation des ressources naturelles dans les parcs nationaux, notamment en faisant respecter les lois pertinentes. Tous les gardes de parc suivaient une formation de base en matière d'application de la loi, mais seul un petit nombre d'entre eux étaient affectés à des activités d'application de la loi.

Au cours des dernières décennies, divers facteurs sociaux (comme l'augmentation du nombre de visiteurs dans les parcs nationaux et la hausse de la valeur des espèces illégalement récoltées) ont eu des incidences sur la prestation des services d'application de la loi dans les parcs nationaux. Ces facteurs ont contribué à exposer les gardes de parc à un risque pour leur sécurité dans le cadre de leurs fonctions d'application de la loi (p. ex. lorsqu'ils faisaient face à des braconniers armés ou qu'ils tentaient de faire respecter la loi à des groupes de délinquants indisciplinés). En mai 2007, à la suite d'un examen de la santé et de la sécurité au travail des membres des services d'application de la loi de Parcs Canada, il a été déterminé qu'une arme de poing devait leur être fournie pour réduire les dangers inhérents aux fonctions d'application de la loi dans les parcs nationaux. Toutes les mesures de prévention raisonnables devaient toutefois être prises afin d'éviter que les activités d'application de la loi puissent avoir des conséquences tragiques (p. ex. des lésions corporelles graves ou un décès). Cette décision fut à l'origine d'un changement fondamental dans l'approche de Parcs Canada à l'égard de l'application de la loi.

En mai 2008, le gouvernement du Canada a autorisé Parcs Canada à créer jusqu'à 100 postes d'agents armés entièrement affectés à des activités d'application de la loi. L'Agence a par la suite constitué la Direction de l'application de la loi (DAL), responsable des activités d'application de la loi (voir la section 2.2). Depuis, le terme « garde de parc » désigne un poste particulier dont le titulaire est chargé de faire appliquer la loi. Pour plus de détails sur la capacité opérationnelle, voir la section 4.4.3.

La DAL fut créée comme une ressource nationale. Sa capacité est donc gérée au niveau du Bureau national afin d'assurer que les ressources soient déployées selon les besoins à tout moment.

2.1 RÉSULTATS ESCOMPTÉS ET CIBLES

L'objectif global du programme d'application de la loi, tel que le définit la *Directive de gestion sur l'application de la loi* (2008) de Parcs Canada, consiste à fournir des services d'application de la loi équitables, impartiaux, prévisibles et uniformes essentiels à l'exécution du mandat de l'Agence, sur toutes les terres et dans toutes les eaux qu'elle gère. Ce programme se fonde en outre sur les principes suivants :

1. **Sécuritaire** : La sécurité des employés et du public est la plus importante préoccupation dans la prestation de services d'application de la loi.
2. **Intégré** : L'intégration du programme de prévention et du programme d'application de la loi permet à l'Agence d'être plus efficace et efficiente à l'atteinte de son mandat.
3. **Professionnel** : Le personnel d'application de la loi maintient une éthique et des normes professionnelles des plus élevées.
4. **Responsable** :
 - a. La DAL de Parcs Canada fournit un service aux unités de gestion tel que prévu dans les ententes de prestation de services. Elle est guidée par des activités continues de mesure du rendement qui garantissent la prestation du service prévu par l'entente et elle fournit des

conseils en temps opportun sur l'efficacité des activités d'application de la loi à atteindre les priorités de l'unité de gestion.

- b. Le maintien de rôles et responsabilités de la DAL nettement distincts de ceux des autres organisations d'application de la loi et du service de police compétent.
5. **Axé sur le mandat** : Les ressources de la DAL seront concentrées de façon efficace et efficiente afin d'assurer l'atteinte du mandat de l'Agence Parcs Canada concernant l'expérience du visiteur et la protection des ressources naturelles et culturelles.

Sur le terrain, les attentes en matière de rendement dans le domaine de l'application de la loi sont définies dans une entente de prestation de services (EPS) dans chaque secteur de services; il s'agit d'un « contrat » conclu entre le directeur de l'Application de la loi et les directeurs d'unité de gestion qui lie les activités des gardes de parc aux besoins des unités de gestion. Ces ententes précisent le type et le niveau des services que la DAL doit offrir à l'unité de gestion pendant une période donnée.

En 2009, l'Agence a établi un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) et un cadre de vérification axé sur les risques (CVAR) appliqués au programme ainsi qu'un plan de surveillance où figurent les principaux secteurs de rendement en matière de production d'extrants, de gestion de risques précis liés au programme et d'obtention de résultats (tableau 1).

Tableau 1. Plan de surveillance du programme d'application de la loi, 2009

Secteur de rendement	Indicateurs	Cibles	Sources de données ³
Extrants			
Patrouilles ciblées	Nombre d'heures de patrouille	Pourcentage des heures consacrées aux patrouilles ciblées dans le cadre de l'EPS*	Dossiers du programme, base(s) de données de la DAL
Application de la loi	Nombre d'incidents qui ont donné lieu à des avertissements écrits, enquêtes, fouilles, saisies, accusations, renvois ou arrestations	S.O.	Base(s) de données de la DAL
Politiques et directives	Conformité aux politiques et aux directives ⁴	Conforme à 100 %	Examen des opérations
Risques			
Armes de poing	Nombre d'armes de poing perdues	Zéro	Dossiers du programme
	Nombre de décharges accidentelles	Zéro	Base(s) de données de la DAL
	Nombre de cas d'usage abusif	Zéro	Dossiers du programme, Base(s) de données de la DAL
Formation	Résultats aux examens, respect des directives de la direction	À déterminer*	Examen des opérations
Résultats			
Sécurité des gardes de parc	Nombre de signalements d'incidents violents	À déterminer*	Base(s) de données de la DAL

³ Pour obtenir de plus amples informations sur les bases de données de la Direction, voir la section 4.2.7.1 et, sur les examens opérationnels, la section 4.2.6.

⁴ Comprend une attente en matière de conformité avec toutes les orientations documentées du programme, à savoir les politiques, directives, procédures opérationnelles normalisées, protocoles d'entente, lettres d'accord, etc.

Secteur de rendement	Indicateurs	Cibles	Sources de données ³
Attitude des visiteurs	Connaissance des règles et des règlements (autoévaluation)	Pourcentage des visiteurs qui connaissent les règles et les règlements (autoévaluation)*	Sondage auprès des visiteurs (tous les ans)
	Sentiment de sécurité des visiteurs	Pourcentage des visiteurs qui se sentent en sécurité pendant leur séjour*	Sondage auprès des visiteurs (tous les ans)
Prestation de services en vertu des EPS	Engagements en vertu des EPS respectés	Pourcentage des engagements respectés*	Base(s) de données de la DAL, dossiers du programme
Conformité	Nombre d'incidents liés à l'application de la loi	À déterminer*	Base(s) de données de la DAL
Ajustements au programme	Description des ajustements faits par suite des leçons apprises	S.O.	Dossiers du programme

* La cible devait être déterminée après l'établissement d'un niveau de référence en 2010.

Source : Adapté du CGRR/CVAR 2009

Les constatations sur la pertinence continue de ce plan de surveillance sont présentées à la section 4.2.7.2.

2.2 ACTIVITÉS ET EXTRANTS

Les gardes de parc ont la responsabilité principale d'appliquer les lois administrées par Parcs Canada, et d'autres lois connexes, à l'appui du mandat de l'Agence. En cas d'infraction, les gardes de parc peuvent recourir à diverses mesures d'application de la loi, notamment, émettre des avertissements, faire enquête sur les situations qui posent problème, fouiller les lieux, saisir des biens, expulser les délinquants, porter des accusations contre les délinquants et procéder à des arrestations. De plus, ils prennent régulièrement des mesures afin de prévenir la commission d'infractions (p. ex. en assurant une présence en uniforme, en effectuant des patrouilles et de la surveillance et en informant le public des règles et des règlements en vigueur).

Les gardes de parc sont secondés dans l'exercice de leurs fonctions par des unités de gestion dont le personnel est chargé de l'exécution du programme de prévention de Parcs Canada conformément aux Lignes directrices en matière de prévention (2009) de Parcs Canada⁵. Ces lignes directrices, qui servent de complément au programme d'application de la loi, ont pour objectif de réduire les interventions d'application de la loi grâce à des mesures de prévention comme l'éducation, la conception environnementale et d'autres actions. Bien que ces mesures de prévention puissent influencer sur la nature et l'ampleur des activités d'application de la loi requises, l'examen approfondi de la mise en œuvre des Lignes directrices de l'Agence en matière de prévention dépasse la portée de la présente évaluation.

Les gardes de parc sont également des agents de la paix au sens du *Code criminel* (1985). Ils bénéficient de la protection et des pouvoirs normalement conférés aux détenteurs de ce statut et sont soumis aux obligations associées. Ils travaillent en collaboration avec d'autres organismes d'application de la loi (p. ex. la Gendarmerie royale du Canada (GRC), la Police provinciale de l'Ontario, la Sûreté du Québec, les services policiers locaux et les Premières Nations) afin de faire respecter toutes les lois et tous les

⁵ Les Lignes directrices en matière de prévention de l'Agence (2009) ont été élaborées sous la supervision du vice-président des Relations externes et de l'Expérience du visiteur (REEV). Alors que la Direction de l'expérience du visiteur est fonctionnellement responsable de ces lignes directrices, les directeurs des unités de gestion qui sont responsables de leur mise en œuvre et les activités de prévention sont menées par un large éventail d'employés de l'Agence.

règlements pertinents. Ces services de police compétents (SPC) sont les principaux responsables de toutes les questions relevant du *Code criminel* sur les terres gérées par Parcs Canada. Par conséquent, les gardes de parc peuvent renvoyer les incidents pertinents à ces partenaires.

En outre, le programme d'application de la loi comprend diverses activités de gestion et d'appui essentielles à sa réussite. Ces activités comprennent l'élaboration de politiques, de directives et de procédures, la conception et l'exécution de programmes et de normes de formation, et la gestion et l'analyse de renseignements. Ces activités relèvent principalement du personnel de direction et de soutien de programme du Bureau national de la DAL.

La responsabilité de certains secteurs incombe conjointement aux gardes de parc, aux gestionnaires des opérations d'application de la loi et au personnel de direction et de soutien de programme du Bureau national. Elle englobe ce qui suit :

- élaborer des partenariats et des ententes avec les unités de gestion et des partenaires externes;
- offrir des conseils d'expert aux unités de gestion en matière de détermination des risques et des mesures d'éducation et d'application de la loi les plus pertinentes et les plus efficaces;
- évaluer les tendances en matière de risques ainsi que les résultats des mesures d'application de la loi;
- consigner et gérer l'information sous diverses formes (notamment dans des rapports d'incident).

2.3 RESSOURCES (INTRANTS)

2.3.1. Budget et dépenses

Le programme d'application de la loi est financé au moyen de crédits généraux et de fonds à objectif spécifique. En 2008 et au cours des exercices suivants, le Conseil du Trésor a approuvé des affectations particulières pour le programme se chiffrant à quelque 8,5 millions de dollars en 2008-2009 et à 2,4 millions de dollars en 2009-2010. Depuis, des fonds supplémentaires ont été affectés à la réalisation d'initiatives connexes (p. ex. la mise en œuvre de la *Loi sur les espèces en péril* et la création du parc urbain national de la Rouge). Toutefois, la majorité du budget alloué au programme provient des crédits généraux (ressources permanentes) au sein de l'Agence qui ont été réaffectés. Des fonds à objectif spécifique additionnels ont depuis été obtenus afin d'appuyer des initiatives connexes (p. ex., création du Parc national urbain de la Rouge).

À partir de la mise en œuvre du programme jusqu'à juillet 2014, le code d'activité « 2051 – Application de la loi » a été attribué à toutes les dépenses de la DAL et à certaines des dépenses des unités de gestion. Les modifications apportées à cette structure de codage en juillet 2014 ont entraîné un manque d'uniformité des données. Compte tenu des données fournies par le système financier de l'Agence, nous estimons que les dépenses annuelles de ce programme se sont chiffrées en moyenne à 9 millions de dollars de 2008-2009 à 2014-2015. L'analyse détaillée de ces données figure dans la section sur l'efficacité et l'économie du programme (4.4.1).

2.3.2. Ressources humaines

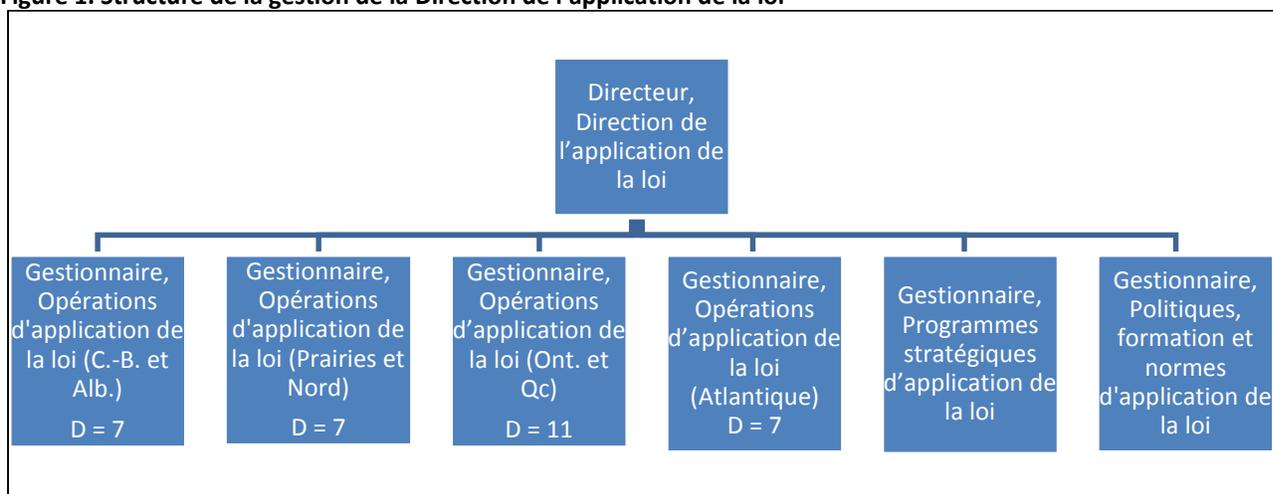
En 2008, le gouvernement du Canada a autorisé Parcs Canada à créer jusqu'à 100 postes d'agents armés entièrement affectés à des activités d'application de la loi. Il a également approuvé l'ajout de fonctions de soutien et de gestion. En avril 2015, la capacité en ressources humaines de la DAL était de

101 postes : les postes opérationnels (85 %) sont titularisés par les gardes de parc et les superviseurs de gardes de parcs et les postes non opérationnels (15 %), par du personnel de gestion et de soutien du programme. L'analyse détaillée de ces données figure dans la section sur l'efficacité et l'économie du programme (4.4.3).

2.4 RÔLES ET RESPONSABILITÉS

Au sein de l'Agence, la responsabilité générale du programme d'application de la loi a été confiée au vice-président, Établissement et conservation des aires protégées. Le directeur de la DAL relève du vice-président. Comme l'illustre la figure ci-dessous, la structure de gestion de la DAL compte quatre gestionnaires opérationnels responsables des détachements d'application de la loi dans des secteurs géographiques précis, d'un gestionnaire des programmes stratégiques et d'un gestionnaire des politiques, de la formation et des normes.

Figure 1. Structure de la gestion de la Direction de l'application de la loi



* D = nombre de détachements relevant de chaque gestionnaire, Opérations d'application de la loi (avril 2015).

En avril 2015, on comptait 32 détachements d'application de la loi hébergés par les unités de gestion, dont les bureaux se trouvaient généralement dans les parcs nationaux. Les secteurs de service des détachements correspondent grosso modo aux unités de gestion de l'Agence; certains détachements fournissent des services à plusieurs unités de gestion et certaines unités de gestion hébergent plus d'un détachement. Chaque détachement compte d'un à sept gardes de parc et est supervisé par un superviseur de gardes de parc. Dans six détachements, un seul garde de parc se trouve sur place car certains superviseurs de gardes de parc ont plusieurs détachements à superviser. Tous les membres du personnel de la DAL sont des employés du Bureau national; ces derniers peuvent donc être déployés et intervenir à l'échelle nationale dans des situations où l'application de la loi exige du personnel supplémentaire ou du personnel ayant des compétences spécialisées.

Les directeurs d'unité de gestion rendent compte de la gestion et des activités de leur unité au directeur général de l'Agence. Ils doivent notamment appliquer les lignes directrices en matière de prévention de Parcs Canada pour réduire le plus possible le recours aux activités d'application de la loi.

2.5 PORTÉE DU PROGRAMME D'APPLICATION DE LA LOI

Le CGRR et le CVAR (2009) du programme précisent qui sont les parties concernées et les bénéficiaires du programme d'application de la loi. Ce sont entre autres :

- les visiteurs et les utilisateurs des parcs et des lieux historiques, que l'on informe des règles et des règlements et pour lesquels l'application de la loi a une incidence sur l'expérience (sécurité et jouissance);
- les unités de gestion, auxquelles la DAL fournit des services dans le but de protéger les ressources naturelles et culturelles et d'influer sur l'expérience du visiteur;
- les gestionnaires de programme, qui reçoivent des conseils sur les activités de prévention et les activités d'application de la loi;
- les partenaires externes, y compris les SPC, avec lesquels la DAL collabore afin d'assurer une prestation de services efficace;
- les résidents des environs, sur lesquels les activités qui dépassent les limites d'un parc ou d'un lieu historique peuvent avoir des incidences.

2.6 MODÈLE LOGIQUE DU PROGRAMME D'APPLICATION DE LA LOI

Le modèle logique, qui présente les relations entre les intrants (p. ex. les ressources humaines et financières), les activités, les extrants et les résultats immédiats, intermédiaires et finaux, est illustré au tableau ci-dessous. Celui-ci a été adapté, pour les fins de la présente évaluation, du modèle figurant dans le CGRR et le CVAR. Il donne un aperçu visuel de la description du programme.

Tableau 2. Modèle logique du programme d'application de la loi

Intrants	Activités et extrants	Résultats immédiats/intermédiaires	Résultats finaux
<p>Direction de l'application de la loi (gardes de parc et personnel de gestion et de soutien du programme).</p> <p>Personnel des unités de gestion (qui contribue à l'élaboration des EPS et à la prévention et à la détection d'incidents ou au renvoi des cas).</p> <p>Ressources financières (en moyenne 9 millions de dollars par année).</p> <p>Matériel et équipement (ressources du programme national et des unités de gestion).</p>	<p>Gestion et soutien du programme</p> <ul style="list-style-type: none"> • Directives, normes, politiques et procédures élaborées et mises en œuvre. • Personnel recruté, formé et certifié conformément aux normes. • Information nécessaire pour la gestion du programme relevée et enregistrée dans les systèmes voulus. • Examens opérationnels effectués. • Rapports sur les tendances et résultats produits. 	<p>Les activités d'application de la loi sont menées d'une façon sûre et professionnelle; les risques liés au programme sont gérés de manière efficace.</p> <p>Les responsables du programme disposent de l'information voulue pour assurer la conformité, analyser les tendances et procéder à des améliorations continues.</p>	<p>L'application de la loi contribue au mandat de l'Agence (c.-à-d. conservation des ressources patrimoniales et expérience du visiteur).</p>
	<p>Partenariats et avis</p> <ul style="list-style-type: none"> • Partenariats et ententes établis avec les unités de gestion et les partenaires externes (p. ex. ententes de prestation de services et protocoles d'entente). • Avis d'expert fournis aux unités de gestion en vue d'améliorer les programmes de prévention ou d'éclaircir les priorités en matière d'application de la loi. 	<p>Les rôles, responsabilités et obligations redditionnelles sont bien définis et l'étendue et les limites des services d'application de la loi sont bien comprises par toutes les parties.</p> <p>Les avis réduisent la nécessité de recourir à des interventions d'application de la loi (amélioration de la prévention) et augmentent l'efficacité et l'efficience par une planification améliorée.</p>	
	<p>Application de la loi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Exposés • Communications individuelles • Patrouille • Surveillance • Avertissements (verbaux et écrits) • Enquêtes • Expulsions • Frais • Arrestations • Fouilles • Saisies • Renvois à d'autres services 	<p>Les incidents sont détectés ou font l'objet de dissuasions.</p> <p>Les interventions en cas d'incident sont adéquates et menées en temps opportun.</p> <p>Les obligations en matière de prestation de services d'application de la loi sont remplies.</p>	

3. CONCEPTION DE L'ÉVALUATION

3.1 BUT ET PORTÉE DE L'ÉVALUATION

L'évaluation a examiné la pertinence et le rendement (p. ex. efficacité, efficience et économie) du programme d'application de la loi, conformément aux exigences de la *Politique d'évaluation* du Conseil du Trésor et de la directive associée (2009). Cette approche est également conforme à la nouvelle *Politique sur les résultats* du Conseil du Trésor lancée en juillet 2016.

La présente évaluation couvre de manière générale la période allant de janvier 2009 à mars 2015. Les modifications pertinentes apportées au programme depuis cette période sont toutefois également prises en considération dans l'analyse. L'équipe d'évaluation de l'Agence Parcs Canada a effectué le travail de terrain de mars à novembre 2015.

L'évaluation porte sur les activités et résultats du programme, tels qu'ils sont énoncés dans son modèle logique. Même s'il existe une relation étroite entre la prévention et l'application de la loi, la portée de l'évaluation exclut l'examen détaillé de la mise en œuvre des Lignes directrices en matière de prévention de l'Agence. Dans certains cas, les aspects relatifs aux activités de prévention peuvent être décrits afin de donner le contexte facilitant la compréhension des résultats liés à l'application de la loi.

3.2 APPROCHE, MÉTHODOLOGIE ET LIMITES

L'évaluation a traité six questions précises et 20 attentes associées en lien avec les questions relatives à la pertinence et au rendement. Les principales questions sont énoncées dans le tableau 3. L'annexe B comprend une matrice des questions plus détaillée, les observations que nous attendions à faire, les indicateurs et les sources de données pertinentes.

Tableau 3. Enjeux et questions d'évaluation

Pertinence
Dans quelle mesure le programme est-il toujours nécessaire?
Dans quelle mesure le programme cadre-t-il avec les priorités du gouvernement?
Dans quelle mesure le programme est-il harmonisé aux rôles et aux responsabilités du gouvernement fédéral?
Rendement
Dans quelle mesure le programme produit-il les extrants escomptés?
Dans quelle mesure le programme atteint-il les résultats escomptés?
Dans quelle mesure le programme est-il efficient et économique?

3.2.1. Méthodes

De multiples méthodes de collecte des données ont été employées pour réaliser l'évaluation.

Examen des écrits et analyse comparative : Dans le cadre de l'évaluation, nous avons recensé les écrits se rapportant aux programmes et activités d'application de la loi des autres ministères et organismes fédéraux pour en tirer des leçons et pour en appliquer éventuellement des éléments au programme d'application de la loi de Parcs Canada. Il s'agit notamment de la Direction générale de l'application de la loi d'Environnement et Changement climatique Canada (ECCC), de la Direction de la conservation et de la protection de Pêches et Océans Canada (MPO), de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC)

et, dans une moindre mesure, les instances de préservation de l'environnement et d'application de la loi de la Nouvelle-Écosse.

Examen des documents et des dossiers : Un large éventail de documents ont été passés en revue aux fins de l'évaluation, y compris des textes de loi, des politiques, des plans et des rapports (voir l'annexe C). Parmi ces documents figurent les publications et les dossiers internes de l'Agence.

Analyse des données secondaires : Les données secondaires provenant des bases de données de l'Agence (p. ex. le système de suivi des incidents [SSI], le système d'inventaire des données administratives sur les gardes de parc [SIDAG] et le système financier STAR) ont été analysées afin de trouver réponse aux questions relatives au rendement, à l'efficacité et à l'économie. L'évaluation a également examiné les contrôles mis en place pour assurer la qualité des bases de données propres au programme.

Entrevues avec des informateurs clés : Ces entrevues ont permis de recueillir de l'information sur toutes les questions traitées dans l'évaluation. Des entrevues ont été menées avec 49 employés et cadres supérieurs de Parcs Canada au Bureau national et dans les unités de gestion. Elles ont eu lieu en personne, dans la mesure du possible.

On a également interviewé 11 partenaires et parties prenantes, principalement des services de police compétents et d'autres services fédéraux d'application de la loi (p. ex. la GRC, et la Direction générale de l'application de la loi d'ECCC).

Sondage auprès des gardes de parc et des directeurs d'unité de gestion : Des sondages ont été distribués aux gardes de parc (qui assurent la prestation du service) et aux directeurs d'unité de gestion (qui reçoivent le service) en vue de recueillir le point de vue de ces groupes en ce qui a trait à la conception, au rendement et aux résultats du programme. Les questions ont été formulées de manière à faciliter la comparaison des résultats entre les deux groupes. Le sondage mené auprès des gardes de parc a atteint un taux de réponse de 75 % ($n=51$), comparativement à 49 % pour celui mené auprès des directeurs d'unité de gestion ($n=16$).

Visites sur le terrain : Des visites de détachement ont été effectuées afin d'établir des études de cas servant à recueillir des faits probants et à mieux comprendre les aspects suivants :

- incidence d'une EPS sur le rendement du programme;
- incidence du programme de prévention des unités de gestion sur le rendement du programme;
- problèmes d'application de la loi aux endroits présentant un volume élevé d'incidents;
- relation entre le programme et les SPC;
- justification des tendances relatives aux incidents et aux activités d'application de la loi.

En consultation avec le personnel du programme, les sites ont été sélectionnés en vue d'approfondir la compréhension par rapport à ces aspects (c.-à-d. au moins un cas par aspect; un cas pouvant se rapporter à plusieurs aspects). Six sites ont été visités en mai et en juin 2015, soit le parc national Pacific Rim, le parc national des Lacs-Waterton, le parc national de Prince Albert, le parc national de la Péninsule-Bruce, l'aire marine nationale de conservation Fathom Five, le parc national Forillon et le parc national de l'Île-du-Prince-Édouard. Le cas échéant, les services d'application de la loi fournis à l'unité de gestion où se trouve le détachement ont aussi fait l'objet de discussions.

3.2.2. Forces, limites et stratégies d'atténuation

Étant donné le taux de réponse à nos sondages auprès des gardes de parc et des directeurs d'unité de gestion, nous sommes d'avis que les points de vue de ces groupes sont relativement bien représentés dans notre analyse. Certains éléments des résultats du sondage auprès des gardes de parc sont corroborés par les résultats du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux (2014), lesquels peuvent être également comparés aux résultats obtenus par d'autres organismes fédéraux d'application de la loi.

Pour ajouter un contexte aux données recueillies, tous les gestionnaires du programme et la plupart des membres du personnel de soutien de la DAL ont participé aux entrevues auprès des informateurs clés, tout comme les cadres supérieurs concernés de l'Agence. Les points de vue de ces groupes sont également considérés comme bien représentés dans notre analyse.

Même si le nombre de partenaires ayant participé à ces entrevues est relativement restreint, l'évaluation intègre les perspectives des hauts représentants des principaux partenaires nationaux (GRC, ECCC, MPO), ainsi que l'apport limité des partenaires régionaux ou locaux (obtenu au cours des visites sur le terrain).

La DAL possède un ensemble bien établi de politiques et de procédures opérationnelles. Ce sont des éléments de référence très solides à partir desquels on peut évaluer les résultats du programme.

Même si la DAL a mis au point un plan de surveillance (2009), elle n'a toutefois pas colligé régulièrement les données requises pour faire rapport en fonction des mesures de rendement. De même, il y avait des contraintes importantes en ce qui a trait à l'évaluation des mesures de rendement liées aux EPS. Plus précisément :

- La plupart de ces ententes n'ont pas été finalisées ni approuvées, ce qui complique le processus visant à déterminer la mesure dans laquelle leurs priorités devraient être ou sont appliquées.
- Il n'existe pas de fonction dans les bases de données SSI ou SIDAG permettant d'associer les incidents ou les interventions d'application de la loi aux priorités qui devraient figurer dans EPS.
- Les rapports annuels des détachements sur la prestation de services ne contiennent pas systématiquement d'information sur les résultats obtenus en fonction d'objectifs de rendement précis établis dans l'EPS.

Dans la mesure du possible, nous avons atténué ces limites en effectuant notre propre analyse des données disponibles. Dans la plupart des cas, le meilleur indicateur était l'information dérivée des rapports annuels destinés aux unités de gestion et préparés par les superviseurs des gardes de parc. Ces rapports renferment des données tirées directement des bases de données du programme (SSI et SIDAG) et offrent des informations contextuelles additionnelles afin de permettre une meilleure compréhension des données. L'évaluation n'a pas examiné la véracité des données présentées dans rapports.

Nous avons par ailleurs relevé diverses limites sur le plan des données contenues dans les systèmes d'information concernés (p. ex., données manquantes ou saisies de façon non uniforme dans les bases de données SSI et SIDAG, codage non uniforme des données financières dans la base de données STAR). Il était en dehors de la portée de l'évaluation de tenter de corriger ces problèmes de données ou d'atténuer leurs effets. En revanche, on a pu analyser et communiquer les données dans la mesure du possible en limitant les périodes de collecte des données afin de veiller à ce que celles-ci reflètent au mieux les tendances réelles. Les observations recueillies lors des entrevues et des visites sur le terrain

ont par ailleurs servi à contextualiser et à vérifier l'exactitude des données contenues dans les systèmes. Les limites et les problèmes de qualité des données sont abordés, le cas échéant, dans le rapport lorsque pertinent.

Étant donné la relative nouveauté du programme et de certains de ses systèmes de données, l'information sur les tendances est limitée et devrait être interprétée avec prudence. De plus, dans la plupart des cas, les constats contenus dans l'évaluation correspondent à des données nationales agrégées; il peut y avoir de grandes variations entre les détachements. Même s'il n'entrait pas dans la portée de l'évaluation de détailler les résultats par détachement, nous avons atténué cette limite en effectuant un examen détaillé des données accessibles pour les six détachements où le nombre d'incidents était le plus élevé (correspondant à 50 % de tous les incidents) et les détachements visités. Ces données ont également été contextualisées avec les données recueillies à l'occasion des visites sur le terrain, des entrevues et de l'analyse des sondages. Tous ces détachements ont montré des tendances semblables aux données nationales agrégées.

Enfin, il a été observé que les analyses réalisées par la DAL sont normalement effectuées chaque année civile. Dans la mesure du possible, nous avons ajusté ces analyses en fonction des exercices financiers afin que cela corresponde mieux aux données financières. Toutes les analyses présentées dans le rapport comportent une référence à la période correspondante.

4. CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION

4.1 PERTINENCE

4.1.1. Besoin continu pour le programme

Attente	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none"> Des incidents nécessitant une intervention d'application de la loi continuent de se produire. Les unités de gestion continuent d'indiquer qu'elles ont besoin de services d'application de la loi. Le programme d'application de la loi de Parcs Canada sert l'intérêt public. 	<ul style="list-style-type: none"> Incidents d'application de la loi : nombre et tendances. Les unités de gestion indiquent leurs besoins et priorités en matière d'application de la loi. Faits probants qui attestent que le programme sert l'intérêt public.

Il est clairement établi que des incidents nécessitant une intervention d'application de la loi continuent de se produire dans les aires sous la responsabilité de Parcs Canada.

Nombre total d'incidents : Au cours de la période visée d'un peu moins de six ans, s'échelonnant de mai 2009 à mars 2015, 43 718 incidents (en moyenne 7 669 par année) au total ont été enregistrés dans le système de suivi des incidents du programme.

Répartition des incidents par emplacement : Des données sur l'emplacement des incidents sont seulement disponibles pour les 32 467 incidents consignés au cours de la période de quatre ans allant d'avril 2011 à mars 2015 (voir l'annexe D). Divers facteurs contextuels contribuent à la fluctuation du nombre d'incidents d'un endroit à l'autre (p. ex. le nombre de gardes de parc disponibles pour observer et consigner les incidents, les différentes pratiques d'enregistrement des incidents). Ainsi, le nombre élevé d'incidents à un endroit donné ne reflète pas nécessairement l'étendue des problèmes d'observation de la loi à cet endroit particulier. En tenant compte de cette mise en garde et des données à notre disposition, nous pouvons dégager ce qui suit :

- La grande majorité des incidents consignés (97 %) sont survenus dans des parcs nationaux (par opposition aux lieux historiques nationaux, aux aires marines nationales de conservation ou aux parcs urbains nationaux).
- Les incidents consignés sont fortement concentrés dans un ensemble de parcs nationaux du Sud du Canada; près de 70 % de tous les incidents se sont produits dans dix parcs nationaux. Plus du tiers de tous les incidents ont été enregistrés dans les parcs nationaux Banff et Jasper. À l'inverse, moins de 1 % de l'ensemble des incidents sont survenus dans un total de 17 parcs nationaux.
- Il y a une forte corrélation entre les incidents consignés et le nombre de visiteurs à un endroit donné (c.-à-d. les parcs nationaux qui enregistrent un grand nombre de visites-personnes semblent également présenter un plus grand nombre d'incidents)⁶.
- Même s'il y a eu une augmentation globale du nombre annuel d'incidents enregistrés dans l'ensemble des endroits (de 6 892 en 2010-2011 à 8 706 en 2014-2015), il existe une variabilité importante pour chaque parc ou lieu historique.

⁶ Des analyses ont été réalisées à partir du nombre total annuel d'incidents et des données sur la fréquentation (de 2011-2012 à 2014-2015). Les coefficients de corrélation pour les quatre années varient de $r = 0,91$ à $r = 0,95$.

Les unités de gestion continuent d'indiquer qu'elles ont besoin de services d'application de la loi.

Tel que mentionné précédemment, les mesures d'application de la loi ont été longtemps utilisées à titre d'outil de gestion destiné à encourager le respect des lois et règlements dans les parcs nationaux du Canada. Par les priorités figurant dans les EPS, les unités de gestion continuent de confirmer leurs besoins particuliers en matière d'application de la loi. Dans la plupart des cas, les priorités des unités de gestion sont directement associées au mandat et aux objectifs stratégiques de l'Agence en rapport avec la protection des ressources naturelles et culturelles, l'expérience du visiteur et la sécurité publique.

Il appert également que les besoins des unités de gestion en matière de services d'application de la loi augmentent en raison de divers changements tels que: la hausse de la fréquentation, la diversification des activités des visiteurs et l'intensification des contrôles réglementaires. Par exemple, à mesure que les habitats essentiels sont définis et que les décrets de protection restrictifs sont promulgués en vertu de la *Loi sur les espèces en péril*, il est possible qu'il y ait une hausse de la demande de services d'application de la loi émanant des équipes de direction des unités de gestion responsables de ces espèces en péril.

Le programme d'application de la loi sert l'intérêt public.

Dans le cadre de l'évaluation, nous n'avons trouvé aucune information sur les points de vue des Canadiens ou des visiteurs en ce qui a trait à la pertinence des services d'application de la loi assurés par Parcs Canada. Toutefois, l'application de la loi est une activité commune aux organismes de protection de la faune et des ressources naturelles. Selon un sondage d'opinion publique réalisé pour Environnement Canada en 2007, la majorité des Canadiens approuvent que le gouvernement joue un rôle actif sur le plan de l'application de la loi en environnement⁷.

En principe, Parcs Canada cherche à prévenir les incidents ou à les diffuser avant qu'ils n'occasionnent des effets négatifs. Mais, comme cela a déjà été souligné, on sait qu'il y a des incidents qui nécessitent une intervention qui ne peut être menée que par des agents d'application de la loi dûment qualifiés et équipés. Le programme d'application de la loi de Parcs Canada est conçu pour assurer la sécurité des employés et du public pendant les opérations d'application de la loi et pour garantir que les interventions sont conformes aux normes professionnelles établies en vue d'assurer la protection des personnes et des ressources concernées.

4.1.2. Harmonisation avec les priorités gouvernementales

Attente	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none"> Les objectifs du programme appuient le cadre pangouvernemental. Les objectifs du programme appuient les priorités organisationnelles de Parcs Canada. 	<ul style="list-style-type: none"> Mesure dans laquelle le programme s'harmonise avec le cadre pangouvernemental. Mesure dans laquelle le programme s'harmonise avec les priorités organisationnelles de l'Agence.

Le programme d'application de la loi est conforme aux priorités du cadre pangouvernemental fédéral (c.-à-d. secteurs de résultats de haut niveau définis pour l'ensemble du gouvernement). Étant donné que les lois et règlements appliqués par les gardes de Parcs Canada concernent essentiellement la

⁷ Ipsos-Reid, Sondage sur les communications ministérielles d'Environnement Canada, 2007.

protection des ressources naturelles et culturelles, le programme est harmonisé avec les secteurs de résultat « *Un environnement propre et sain* » (s'assurer que l'environnement canadien est remis en état et protégé et que les ressources naturelles sont utilisées d'une manière durable pour les générations futures) et « *Une culture et un patrimoine canadiens dynamiques* » (soutenir la culture canadienne et enrichir les connaissances relatives à l'histoire et au patrimoine du Canada comme les lieux historiques nationaux). Ce programme est également lié au secteur de résultat « *Un Canada sécuritaire et sécurisé* », selon lequel le gouvernement s'efforce de préserver la sécurité du Canada et de ses citoyens en veillant à la prévention du crime et au maintien de l'ordre.

Pendant la période visée par l'évaluation, le programme d'application de la loi s'harmonisait également avec les priorités organisationnelles continues de Parcs Canada dans les domaines suivants :

- « Gains en matière de conservation » - le programme appuie les mesures de conservation des ressources naturelles et culturelles et les mesures de restauration, y compris celles visant le rétablissement des espèces en péril, dans l'ensemble du réseau d'aires patrimoniales protégées de l'Agence.
- « Rapprocher les Canadiens et les visiteurs des lieux patrimoniaux » - le programme aide l'Agence à offrir aux visiteurs une expérience sûre et agréable dans ces aires protégées.

4.1.3. Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral

Attente	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none"> • Le programme d'application de la loi s'harmonise clairement avec le mandat législatif et politique de l'Agence. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les lois, les politiques et les directives fédérales indiquent les rôles et les responsabilités pertinents. • Le mandat, les politiques et les directives de l'Agence indiquent les rôles et les responsabilités pertinents. • Incidents d'application de la loi par type (protection des ressources, expérience du visiteur, etc.).

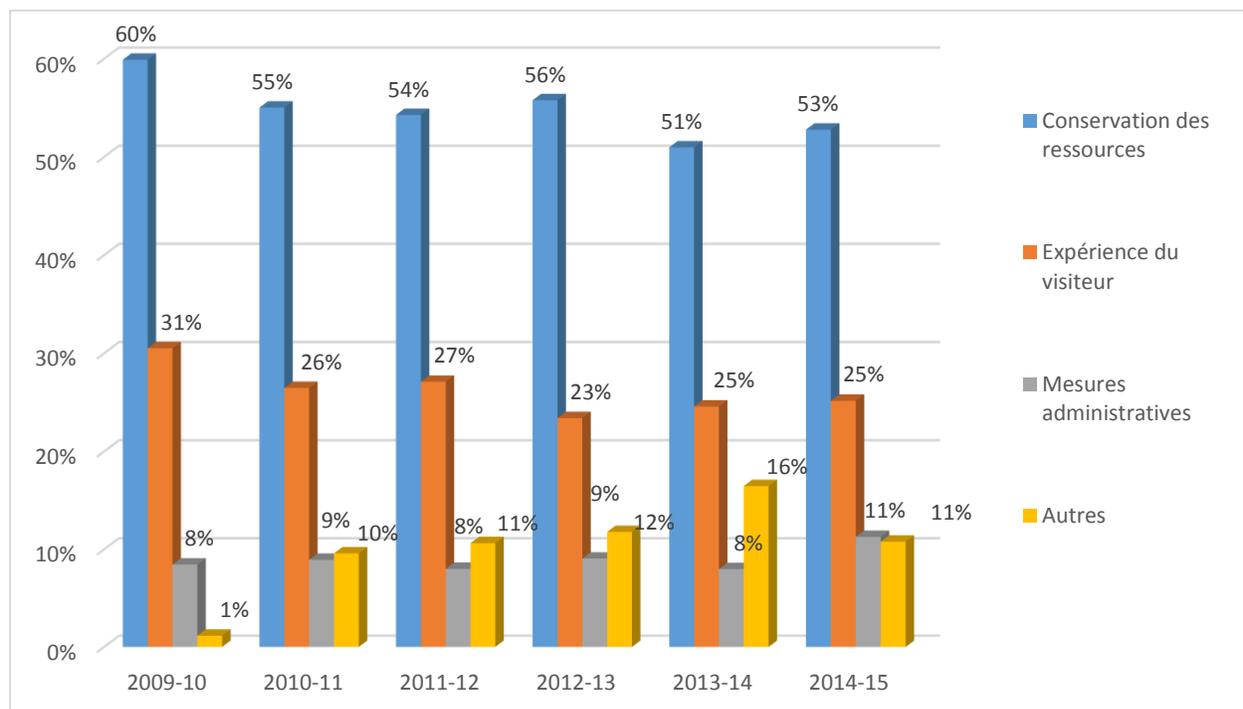
L'Agence Parcs Canada est chargée de protéger les parcs nationaux, les lieux historiques nationaux et les aires marines nationales de conservation et de veiller à ce que les générations actuelles et futures puissent en profiter. L'application de la loi contribue à la réalisation de ce mandat : on assure la protection des ressources naturelles et culturelles dans ces aires et on fait en sorte que l'expérience du visiteur soit sûre et agréable.

Tel que présenté à la figure 2, selon l'évaluation de la DAL, la majorité des incidents ont directement trait au mandat de l'Agence. Au cours des six années visées par l'évaluation, 54 % des incidents consignés dans le SSI étaient liés à la conservation des ressources naturelles et culturelles, 26 % à l'expérience du visiteur et environ 9 % au respect des mesures administratives⁸. Notre analyse des

⁸ Une description détaillée des types d'incidents compris dans chacune de ces catégories se trouve à la section 4.3.1 (tableau 5). Les incidents classés dans la catégorie « Autres », qui comptent pour 11 % des incidents, ne sont pas compris dans les analyses de rendement de la DAL. Cette catégorie comprend les dossiers de plaintes auxquelles la DAL a donné suite et les incidents enregistrés dans sa base de données qui ne relèvent pas de son mandat de base (p. ex. les incidents liés à la sécurité des visiteurs ou aux conflits humains-faune et ceux renvoyés aux SPC).

données du SSI a permis de préciser les types d'incidents dans chacune de ces catégories (voir l'annexe E). Les cinq incidents les plus fréquemment signalés dans le SSI sont les suivants : camping illégal (7 %), infractions au code de la route (6 %), infractions liées à la consommation d'alcool (6 %), feux de camp illégaux (5 %) et chiens sans laisse (5 %).

Figure 2 : Répartition des incidents par catégorie (de mai 2009 à mars 2015)



Source : SSI

L'application de la loi dans le cadre de ces incidents est appuyée par le cadre législatif et réglementaire des lieux patrimoniaux gérés par l'Agence. Malgré la complexité du cadre en vertu duquel le Programme d'application de la loi est mis en œuvre, celui-ci affirme clairement le rôle du gouvernement fédéral en matière d'application de la loi au sein de l'Agence⁹. Les agents d'application de la loi de Parcs Canada sont les principaux responsables de l'application des dispositions des différentes lois qui visent Parcs Canada et de leurs règlements, y compris ceux relatifs au maintien de l'ordre public dans les lieux gérés par Parcs Canada¹⁰. Les gardes de parc sont les agents d'application de la loi désignés en vertu de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* (2000), de la *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada* (2001), de la *Loi sur le parc urbain national de la Rouge* (2015) et de la *Loi sur le parc marin du Saguenay - Saint-Laurent* (1997). Leurs tâches leur sont assignées par le directeur général en vertu de l'alinéa 13(3)b) de la *Loi sur l'Agence Parcs Canada* (1998). Les lieux historiques nationaux et les canaux historiques gérés par l'Agence sont également assujettis à diverses lois fédérales et provinciales qui peuvent être appliquées par le personnel de Parcs Canada responsable de l'application de la loi et par les services policiers compétents.

⁹ Voir la liste de toutes les autorités compétentes à l'annexe F.

¹⁰ Même si les agents d'application de la loi de Parcs Canada sont des agents de la paix au sens du *Code criminel* (1985), les SPC restent les principaux responsables de toutes les questions qui relèvent de cette loi.

En outre, selon les Principes directeurs et politiques de gestion (1994) de l'Agence, celle-ci fera respecter d'autres lois pertinentes dans les lieux qu'elle administre, en collaboration avec d'autres organismes d'application de la loi. Des pouvoirs d'application de la loi précis ont été dévolus aux gardes de parc de l'Agence en vertu de la *Loi sur les espèces en péril* (2002) et de la *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*.

La Directive de gestion sur l'application de la loi (2008) de Parcs Canada confirme les responsabilités de l'Agence en matière d'application de la loi et prescrit la prestation de services d'application de la loi par la DAL.

4.2 RENDEMENT : ACTIVITÉS ET EXTRANTS

4.2.1. Cadre national de gestion de l'application de la loi

Attentes	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none"> Des directives, des normes, des politiques et des procédures sont élaborées, surveillées et périodiquement examinées. 	<ul style="list-style-type: none"> Liste des directives, des normes, des politiques et des procédures, et analyse des lacunes. Les directives, normes, politiques et procédures précisent clairement les rôles, les responsabilités et l'orientation.

Des directives de gestion, des normes et des procédures opérationnelles ont été élaborées et mises en œuvre.

En décembre 2015, le cadre de gestion du programme d'application de la loi de Parcs Canada comprenait les éléments suivants :

- la Directive de gestion sur l'application de la loi (2008) de Parcs Canada, qui confirme les responsabilités de l'Agence en matière d'application de la loi et prescrit la prestation de services d'application de la loi par la DAL;
- le Manuel sur les procédures administratives et opérationnelles en application de la loi (dernière mise à jour en 2015), qui précise le mode d'application de la directive de gestion et sert de référence pour tous les éléments du programme. Il fournit des directives qui aident le personnel à exécuter les tâches liées à l'application de la loi de façon sécuritaire et conforme aux lois et directives pertinentes;
- quatorze normes opérationnelles, qui sont des normes à respecter et/ou des procédures à exécuter relatives à un large éventail d'exigences opérationnelles (voir la liste à l'annexe C).

En 2011, la *Vérification du programme d'application de la loi – Initiative d'armement* a révélé que la plupart des éléments du cadre de gestion requis étaient en place et semblaient efficaces mais que, dans bien des cas, le programme n'avait pas encore été soumis à un examen approfondi parce qu'il était trop récent.

Nous avons constaté que le Manuel sur les procédures administratives et opérationnelles en application de la loi est mis à jour au besoin. La DAL prévoit remplacer ce manuel par un ensemble de normes opérationnelles. Dans les mises à jour récentes du Manuel, les directives qui ont été modifiées et

remplacées par des normes précises sont indiquées. La DAL a également manifesté son intention d'élaborer d'autres normes portant sur des pratiques nouvelles comme l'utilisation de l'informatique mobile.

La Directive de gestion est censée être examinée tous les cinq ans de manière à s'assurer qu'elle continue de correspondre aux besoins de l'Agence Parcs Canada et à l'évolution des pratiques d'application de la loi (le premier examen était prévu pour décembre 2013). Nous avons constaté qu'aucun examen exhaustif n'a encore été réalisé. Néanmoins, tous les gestionnaires de programme et tous les parties prenantes externes consultés aux fins de la présente évaluation s'entendent pour dire que le cadre de gestion de Parcs Canada continue de satisfaire aux normes de l'industrie, de façon générale, et qu'il les dépasse dans certains cas.

Les directives, les procédures opérationnelles et les normes précisent clairement les rôles, les responsabilités et l'orientation.

Un cadre de gestion adéquat doit contenir une structure d'autorité et de responsabilité de façon à pouvoir surveiller convenablement l'ensemble du personnel du programme. La structure de gouvernance de l'application de la loi de Parcs Canada est centralisée au Bureau national. On compte quatre gestionnaires des opérations d'application de la loi chargés de superviser et d'appuyer les superviseurs de gardes de parc et les gardes de parc dans le cadre de leurs fonctions sur le terrain. Nous avons constaté que ces rôles et ces responsabilités sont bien définis et bien connus.

Pour que le cadre de gestion soit efficace, il est essentiel qu'il soit être clairement communiqué au personnel concerné. Nous avons constaté que la Directive, le Manuel et les normes connexes sont publiés sur le site intranet et sont accessibles à tous les employés de Parcs Canada. La DAL utilise plusieurs méthodes pour communiquer avec le personnel opérationnel. Le moyen de communication le plus courant est le courrier électronique. Des conférences téléphoniques ont régulièrement lieu entre le directeur de l'Application de la loi et les gestionnaires des opérations d'application de la loi, ainsi qu'entre ces derniers et les gardes de parc des régions qu'ils gèrent. Le directeur de l'Application de la loi organise à l'occasion des conférences téléphoniques avec l'ensemble du personnel.

Selon les données, la DAL communique efficacement avec le personnel opérationnel. Dans le Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux (2014), 86 % des employés de la DAL ont répondu que leur supérieur immédiat les tient au courant des questions qui ont une incidence sur leur travail. Au cours des visites de terrain effectuées sur les lieux, personne n'a évoqué de problèmes concernant la communication interne relative aux directives, aux normes ou aux procédures opérationnelles.

4.2.2. Cadre local de gestion de l'application de la loi

Attentes	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none"> Des ententes de prestation de services sont élaborées avec les unités de gestion. Des analyses du rendement sont effectuées et des rapports sur les tendances et les résultats sont établis. 	<ul style="list-style-type: none"> Nombre d'ententes de prestation de services en place. Qualité, exhaustivité et caractère adéquat des ententes, selon la perception des parties aux ententes. Mesure dans laquelle les obligations en matière d'application de la loi cadrent avec les résultats escomptés. Nombre et nature des analyses du rendement effectués et des rapports établis.

Un cadre de gestion local a été établi.

La Directive de gestion sur l'application de la loi de l'Agence décrit l'approche fondamentale de Parcs Canada en ce qui a trait au processus de planification de l'application de la loi sur le terrain et le Manuel sur les procédures administratives et opérationnelles en application de la loi de la DAL fournit d'autres directives à cet égard. Il est indiqué, dans ces documents, que les directeurs d'unité de gestion et le directeur de l'Application de la loi établiront des ententes de prestation de services (EPS) précisant le niveau des services d'application de la loi que la DAL fournira à chaque unité de gestion. Ces EPS doivent être établies pour une période de cinq ans et examinées tous les ans par le directeur d'unité de gestion (DUG) et les gestionnaires des opérations d'application de la loi au nom du directeur de l'Application de la loi.

En 2009, la DAL a créé un modèle pour simplifier l'élaboration des EPS. L'utilisation de ce modèle est facultative mais, selon le Manuel sur les procédures administratives et opérationnelles en application de la loi de la DAL, les points suivants doivent être précisés dans chaque EPS :

- les questions prioritaires que le personnel de l'application de la loi doit traiter;
- le niveau des services d'application de la loi que doit fournir la DAL dans les lieux patrimoniaux relevant de l'unité de gestion (nombre de gardes de parc, paramètres minimaux de l'horaire de travail, etc.);
- les rôles et les responsabilités de la DAL et du personnel de l'unité de gestion dans l'exécution de l'EPS, y compris les dispositions relatives aux communications quotidiennes et aux procédures de résolution des conflits;
- le soutien administratif que l'unité de gestion fournira au détachement (c.-à-d. les services de communication et de répartition, l'hébergement des employés, les bureaux, le matériel et les espaces d'entreposage du matériel);
- le mécanisme de révision ou d'ajustement des priorités au cours de la saison d'activité.

Dans les documents d'orientation, il est précisé que les EPS doivent se fonder sur le processus de planification de la prévention et de l'application de la loi annuel dirigé par le DUG et son équipe de gestion, dans le cadre duquel les questions qui exigent une intervention en matière d'application de la loi sont précisées et classées par ordre de priorité. Les gardes de parc doivent par la suite utiliser ces priorités pour concevoir des plans tactiques qui leur permettront de déterminer les mesures d'application de la loi précises à mettre en œuvre.

Le processus de planification s'appuie sur un processus annuel de production de rapports, et l'équipe de gestion de l'unité de gestion utilise les rapports sur le rendement établis par la DAL pour établir les priorités de la saison d'activité suivante et harmoniser les stratégies de prévention et les investissements connexes de l'unité. En 2013, la présentation de ces rapports annuels a été modifiée. Les longs exposés des faits écrits ont été remplacés par des présentations plus ciblées faites par le superviseur des gardes de parc à l'intention de l'équipe de gestion de l'unité de gestion¹¹. Ce changement visait à alléger le fardeau de l'établissement de rapports pour les superviseurs de gardes de parc et à assurer l'uniformité des données fournies à toutes les unités de gestion. Chaque dossier de présentation, établi selon un modèle normalisé, comprend trois sections : 1) un résumé des travaux réalisés en matière d'application de la loi et de leurs résultats au cours de l'année civile précédente, 2) une analyse des priorités des EPS et 3) une analyse des priorités de l'unité de gestion et de la DAL (c.-à-d. un résumé de ce qui fonctionne bien et ce qui nécessite une intervention).

La mise en œuvre du cadre de gestion local n'est pas terminée.

Nous avons constaté que, bien que des EPS aient été mises en application sous une forme ou une autre dans la plupart des unités de gestion, la présentation et le contenu de ces EPS diffèrent considérablement. On nous a remis les EPS de 34 endroits. La plupart portent sur un parc national précis mais sept d'entre elles portent sur des unités de gestion. Selon les données, seules quatre EPS ont été officiellement finalisées et approuvées. De plus, bien que la majorité des EPS (69 %) ont manifestement été mises à jour entre 2013 et 2015, certaines d'entre elles (au moins 15 % des EPS) n'offrent aucune preuve qu'elles ont été soumises à un examen. Au moins trois EPS n'ont pas été révisées depuis 2010. Ces lacunes en ce qui a trait à l'approbation et à la mise à jour officielles des EPS correspondent aux constatations de la vérification interne réalisée en 2011.

Néanmoins, la majorité du personnel de la DAL et des unités de gestion consulté admet que les EPS sont des outils utiles qui permettent de définir les principales préoccupations en matière d'application de la loi de chaque unité de gestion. Les gardes de parc utilisent les EPS, de pair avec les commentaires issus des discussions sur le rapport annuel, pour établir des plans de travail tactiques et planifier des patrouilles ciblées et d'autres activités d'application de la loi en fonction des priorités établies.

À l'échelon local, les unités de gestion et les gardes de parc ont sans doute une bonne compréhension des priorités en matière d'application de la loi, mais le manque d'homogénéité dans la consignation de ces priorités pose problème sur le plan de la responsabilité à l'égard du programme. Nous avons constaté, dans plusieurs cas, que les priorités en matière d'application de la loi indiquées dans les EPS diffèrent de celles présentées dans les rapports annuels et de celles qui figurent dans la nouvelle base de données pour la gestion des incidents du programme (voir la section 4.2.7.1). Il a été par conséquent difficile pour les évaluateurs de déterminer quels étaient les questions et les résultats ciblés, de vérifier si ces derniers correspondent aux objectifs plus larges du programme ou d'évaluer dans quelle mesure les résultats escomptés ont été atteints à l'échelon local.

¹¹ Ces rapports, établis en fonction de l'année civile, sont produits par les superviseurs de gardes de parc de secteurs donnés. Le spécialiste des données de l'Application de la loi offre le soutien analytique nécessaire au processus de production de rapports.

La DAL est intervenu dans le but de régler certains des problèmes connus relatifs à la qualité et à l'utilité des EPS.

Selon la DAL, le processus de planification des mesures de prévention et d'application de la loi décrit dans le Manuel sur les procédures administratives et opérationnelles en application de la loi de la DAL n'a pas été pleinement mis en œuvre. Ainsi, les premières EPS comprenaient trop de priorités pour cibler clairement les services d'application de la loi. Nous avons constaté que le nombre de priorités retenues, en 2010, variait considérablement (on comptait de 4 à 29 priorités par entente)¹². Dans plusieurs cas, ces priorités étaient trop vagues, c.-à-d. qu'elles visaient une large catégorie d'incidents possibles (p. ex. « protection des ressources ») ou tous les incidents pouvant survenir dans un endroit général (p. ex. « à la plage ») plutôt que des problèmes précis (p. ex. le bruit et le tapage dans les terrains de camping, les feux illégaux, les chiens sans laisse).

À compter de 2010, la DAL a demandé de mieux cibler les efforts des gardes de parc en réduisant le nombre de priorités retenues et en s'assurant que ces dernières étaient plus précises. Nous avons constaté que des progrès raisonnables ont été accomplis en vue d'atteindre cet objectif. En 2014, le nombre de priorités définies dans les EPS avait diminué (elles en comptaient alors chacune de 4 à 12). Toutefois, même si plusieurs des EPS les plus récentes visent des problèmes uniques, l'ampleur et la portée des priorités continuent de différer grandement d'une entente à l'autre.

Le personnel de la DAL et des unités de gestion a en outre mentionné que le processus initial d'établissement des EPS n'avait pas connu tout le succès escompté car les gestionnaires des différents secteurs responsables du mandat de l'Agence n'avaient pas suffisamment participé au processus de planification. La contribution des unités de gestion au processus de planification était souvent le fait d'une seule personne, généralement le gestionnaire de la conservation des ressources. Cette situation a donné lieu à l'adoption de priorités biaisées dans le domaine de l'application de la loi et à un trop faible appui de la part des gestionnaires pour assurer l'application de la loi au moyen d'initiatives de prévention¹³.

Le format révisé de présentation des rapports annuels a été conçu pour régler ce problème et pour stimuler les échanges au niveau de la direction. Nous avons constaté que les rapports annuels ont été présentés, pour la plupart, comme prévu. En 2014, des rapports sur le rendement ont été préparés pour 30 sites couvrant 39 parcs ou sites. Dans le cadre du sondage de l'évaluation, les superviseurs des gardes de parc et les directeurs d'unité de gestion ont généralement indiqué que les résultats escomptés du processus révisé de rapports annuels étaient atteints, c.-à-d. que le nouveau processus avait engagé toutes les parties concernées et donné lieu à un accord permettant de faire correspondre efficacement les capacités limitées en matière d'application de la loi aux priorités, là où les mesures d'application de la loi auraient le plus grand impact ou effet.

¹² En 2010, certaines unités de gestion n'avaient pas d'EPS. Cette analyse se fonde sur un examen des « priorités des EPS » indiquées dans les rapports annuels des unités de gestion sur l'application de la loi (2010).

¹³ Selon le Manuel de mise en œuvre des Lignes directrices en matière de prévention (2009) de l'Agence Parcs Canada, chaque unité de gestion devrait disposer d'une matrice intégrée de prévention et d'application de la loi où les stratégies destinées à résoudre les problèmes locaux liés à l'expérience du visiteur et à la protection des ressources sont définies et classées par ordre de priorité. Les stratégies de prévention et d'application de la loi définies pour chaque priorité doivent faciliter l'établissement des conditions des EPS. La mesure dans laquelle ce processus a été efficacement mis en œuvre devrait faire l'objet d'une évaluation future. La présente évaluation a toutefois mis en lumière de solides indications préliminaires selon lesquelles ce processus ne fonctionne pas comme prévu.

Alors que ces décisions semblent avoir apporté des changements positifs aux processus de négociation, d'approbation et d'examen des EPS, nous avons observé certaines faiblesses quant à leur application :

- Les exigences relatives à l'application de ces processus ne sont pas bien définies; les changements ne sont pas encore intégrés dans le Manuel sur les procédures administratives et opérationnelles en application de la loi de la DAL.
- Aux endroits où l'on signale une faiblesse sur le plan des relations de travail entre les gardes de parc et le personnel des unités de gestion, on a exprimé l'avis que ces rapports ne renferment pas assez de détails ou ne sont pas produits en temps opportun pour permettre de procéder aux ajustements requis relativement aux priorités ou activités d'application de la loi.
- Alors que la méthodologie des rapports annuels établit clairement que le superviseur des gardes de parc doit préparer un résumé approuvé des discussions avec l'équipe de gestion dans un certain délai, nous avons constaté que cette procédure n'est pas suivie de façon systématique. Il appert que les résultats des discussions ont été intégrés jusqu'à un certain point dans les plans de travail et les révisions d'EPS, mais il n'existe aucun document permettant d'établir où les défis relatifs à la prestation des services d'application de la loi ont été recensés, quels ont été les enseignements tirés ni dans quelle mesure les interventions recommandées ont été intégrées aux fins d'amélioration continue¹⁴.

4.2.3. Gestion des principaux risques inhérents au programme

Comme cela a été noté, les interventions armées constituent une réalité relativement nouvelle pour l'Agence et comportent certains risques inhérents au programme¹⁵. Une évaluation préliminaire effectuée pour le CGRR et le CVAR (2009) établit que les secteurs les plus à risque sont ceux liés à la sécurité publique et à la sécurité des gardes, à savoir :

1. la formation (p. ex., celle-ci étant inadéquate ou insuffisante);
2. l'utilisation insouciante ou abusive des armes de poing (p. ex., menant à une perte de contrôle de l'arme ou à un tir accidentel);
3. le recours excessif à la force.

Nous nous attendions à ce que les responsables du programme d'application de la loi aient élaboré et mis en place des systèmes efficaces pour atténuer ces principaux risques.

¹⁴ En rapport avec son principe directeur de responsabilisation, le programme doit assurer la mesure continue du rendement. Son plan de surveillance (2009) comprend un indicateur pour la « description des ajustements effectués à partir des enseignements tirés ».

¹⁵ Le « risque » se rapporte à l'incertitude qui entoure des événements et des résultats futurs. Il exprime la probabilité et l'incidence d'un événement susceptible d'influencer l'atteinte des objectifs du programme.

4.2.3.1. Gestion des risques inhérents au programme : formation et certification

Attentes	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none"> • La formation et la certification du personnel responsable des risques sont gérées de manière adéquate. • Le personnel est formé et certifié dans le respect des normes et exigences en matière de service. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programmes de formation et de certification en place (y compris une boucle de rétroaction). • Système de suivi des exigences en matière de formation et de certification. • Dossiers de formation (y compris les résultats d'examen). • Dossiers de certification. • Comparaison avec les normes de l'industrie relativement au personnel armé.

Les services d'application de la loi doivent répondre à des normes élevées de professionnalisme. La formation est un volet clé de la DAL car elle assure la sécurité des gardes de parc et l'accomplissement efficace de leurs tâches tout en cadrant avec l'obligation redditionnelle de l'Agence.

La DAL a mis en œuvre des processus de formation et de certification essentielles à l'intention des gardes de parc, lesquels répondent aux normes de l'industrie et aux exigences en matière de service.

Les Normes de formation pour les gardes de parc (2015) établissent les exigences essentielles en rapport avec la formation et la certification des gardes de parc¹⁶. Elles fournissent par ailleurs un cadre pour la prestation de la formation, ainsi que les rôles et les responsabilités qui s'y rattachent. Ces normes sont complétées par un ensemble distinct de normes sur les cours de formation, qui décrivent le contenu précis des cours de formation et servent de guide sur la prestation de la formation pour les instructeurs. L'ensemble actuel de cours approuvés peut être divisé en cinq catégories figurant dans le tableau ci-dessous.

Comme l'indique le tableau, la politique de la DAL prescrit que tous les gardes de parc doivent maintenir leurs compétences dans l'utilisation des dispositifs de protection individuelle, y compris les armes de poing, pendant toute la durée de l'emploi (maintien des compétences obligatoires). De plus, certains membres du personnel ont la possibilité de perfectionner leurs compétences. Toutes les formations dispensées doivent contribuer à la satisfaction des exigences de la DAL et des unités de gestion.¹⁷ Les gardes de parc sont également autorisés à s'adonner à deux heures d'entraînement physique par semaine en vue de se conformer aux Normes et lignes directrices relatives à la forme physique des gardes de parc (2011). Celles-ci comprennent l'obligation de se soumettre périodiquement à un test d'aptitudes physiques essentielles (TAPE)¹⁸. En 2014, la DAL a fait savoir que 15 % du temps des gardes

¹⁶ Ces normes ont remplacé la section « 4.2 – Formation » du Manuel sur les procédures administratives et opérationnelles en application de la loi.

¹⁷ La formation offerte par les unités de gestion est généralement consacrée aux habiletés en matière de déplacement et varie beaucoup d'un lieu à l'autre (p. ex. utilisation d'une embarcation, équitation, déplacement en terrain propice aux avalanches). Les unités de gestion définissent cette formation nécessaire au moment où elles établissent les priorités dans les EPS.

¹⁸ Les gardes de parc doivent tenir un registre de conditionnement physique (à l'aide d'un modèle fourni par la Direction) afin de consigner chaque semaine le moment et la forme de leurs séances d'entraînement.

de parc devrait être théoriquement consacré à une forme ou une autre de formation ou de certification¹⁹.

Tableau 4. Résumé de la formation et de la certification de la Direction de l'application de la loi.

Catégorie		Cours	Description	Objectif visé	Progrès en fonction de l'objectif visé ²⁰
Formation et certification essentielles	Formation initiale requise	Programme de formation des recrues gardes de parc	Introduction à l'Agence et à son programme d'application de la loi (deux semaines), suivi d'une formation du type académique et axée sur les compétences concernant le rôle des agents de la paix (10 semaines).	Tous les gardes de parc potentiels.	Tous les nouveaux gardes de parc (100 %) ont suivi cette formation depuis 2010 ²¹ .
	Maintien des compétences obligatoires	Séance de certification annuelle	Recyclage des compétences et séance de certification sur les armes de poing et les tactiques de défense policière. On utilise des méthodes d'évaluation formative et formelle (4 jours).	Tous les gardes de parc.	Tous les gardes de parc en service (100 %) doivent suivre cette formation chaque année pour pouvoir travailler à Parcs Canada.
		Séance d'exercice obligatoire sur l'arme de poing	Séance (avec instructeur) de recyclage et de perfectionnement de l'adresse au tir et des pratiques sécuritaires en lien avec les armes de feu et dans les champs de tir (0,5 jour, deux fois par année).	Tous les gardes de parc.	
	Perfectionnement professionnel en service	Formation sur les entrevues judiciaires	Cours de formation interorganisation de niveau intermédiaire portant sur les exigences légales relativement aux entrevues et aux interrogatoires (5 jours). ²²	Tous les gardes de parc, après une expérience de 2 à 3 ans sur le terrain.	Quarante-six gardes de parc (53 %) ont suivi cette formation. La DAL envisage d'offrir deux autres cours pour atteindre l'objectif.
Formation non essentielle	Formation sur les rôles spécialisés	Variées	La DAL offre au besoin une formation spécialisée à un nombre limité de gardes de parc afin de satisfaire les besoins du programme (p. ex. préparer les gardes à jouer le rôle d'instructeur, donner aux gardes des compétences intermédiaires ou avancées en conduite d'enquête).	Nombre limité	Résultats par cours.

¹⁹ Estimation incluse dans le Résumé du rapport national de la Direction de l'application de la loi 2014. La nouvelle base de données pour la gestion des incidents et des événements permettra d'assurer le suivi en fonction de cet objectif théorique.

²⁰ Depuis 2012, les exigences en matière de formation et de certification et les réalisations s'y rattachant sont suivies dans le SIDAG (et, depuis 2015, dans le système de gestion des incidents et des événements).

²¹ En 2008-2009, les candidats ayant déjà occupé un poste de garde de parc ou un poste comparable en application de la loi ont suivi une version abrégée du cours (« version de conversion ») de cinq semaines, dispensée par l'Agence et la GRC.

²² Les gardes de parc apprennent les notions fondamentales sur la façon de mener des interrogatoires de témoins et de suspects dans le cadre du programme de formation des recrues.

Catégorie		Cours	Description	Objectif visé	Progrès en fonction de l'objectif visé ²⁰
	Formation en fonction des affectations	Variée	Dans certains cas, les gardes de parc reçoivent une formation sur les textes de loi, les pouvoirs et les protocoles opérationnels associés à d'autres affectations. ²³	Nombre limité (selon les besoins régionaux)	Résultats par cours.

Source : Données fournies par la DAL, avril 2015

En 2009, l'Agence ne possédait aucune expérience dans l'utilisation d'armes de poing pour les interventions d'application de la loi. La GRC avait accepté de fournir la formation initiale aux gardes de parc sur l'utilisation des armes de poing et le recours à la force. Depuis 2010, la DAL a développé des capacités internes en maintien des compétences obligatoires. Cette capacité interne est jugée plus efficace et efficiente (c.-à-d., la prestation locale entraîne une diminution du temps dévoué à des activités autres qu'opérationnelles et une réduction des frais de déplacement)²⁴. La DAL continue par ailleurs de collaborer avec la GRC et d'autres partenaires (Collège canadien de police, Réseau canadien du savoir policier) afin d'offrir des programmes de formation approfondie.

Les gestionnaires de la DAL et les partenaires de l'application de la loi de Parcs Canada ont souligné que la formation et la certification exigées des gardes de parc sont de niveau équivalent ou supérieur aux normes de l'industrie, de même que la formation qui leur est donnée. Le recours continu aux programmes de formation de la GRC confirme la capacité de Parcs Canada de répondre à cette norme. Dans le cadre du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux (2014), 71 % du personnel de la DAL a indiqué qu'il estimait recevoir l'information et la formation requises pour s'acquitter adéquatement de ses tâches. Cela se compare aux résultats des autres organismes armés fédéraux d'application de la loi (en moyenne, 74 %).

Le seul problème soulevé en rapport avec cette formation et cette certification concerne le moment choisi pour tenir les séances de maintien des compétences obligatoires, lesquelles sont fréquemment offertes en mai (période où les unités de gestion ont grandement besoin des gardes de parc sur place). Toutefois, le calendrier des séances de formation est établi afin d'assurer que les compétences soit maintenues en tenant compte des disponibilités des gardes de parc saisonniers.

Un certain nombre de possibilités d'amélioration ont été identifiées en ce qui concerne la formation des gardes de parc.

Même s'il n'est pas nécessaire d'aborder les principaux risques inhérents au recours à la force pendant la formation, les gardes de parc et les partenaires de l'application de la loi ont cerné des lacunes possibles sur le plan de la formation administrative (p. ex. gestion des cas graves, entrevues, manipulation des preuves, processus judiciaires) donnée aux gardes de parc. Alors que la formation initiale reçue par les gardes de parc dans ces domaines est conforme aux normes de l'industrie, la nature des incidents traités par ceux-ci est telle qu'ils n'ont pas souvent l'occasion de mettre en pratique ce qu'ils ont appris; par conséquent, leurs connaissances peuvent devenir désuètes.

²³ Les gardes de parc peuvent être autorisés à faire respecter les lois fédérales et provinciales ou territoriales autres que les lois et règlements propre à l'Agence Parcs Canada dans les limites des lieux patrimoniaux administrés par l'Agence et à proximité de ceux-ci dans le but de protéger les ressources naturelles ou culturelles des lieux patrimoniaux.

²⁴ Auparavant, tous les gardes de parc auraient eu besoin de se rendre à la Division « Dépôt » de la GRC à Regina.

Consciente de la situation, la DAL a effectué, en 2010-2011, une analyse des lacunes et circonscrit les besoins prioritaires en formation dans quatre domaines non liés au recours à la force : entrevues, mandats de perquisition, gestion des cas graves et gestion des sources confidentielles. Comme le montre le tableau 4, en date de 2015, des progrès importants ont été réalisés au chapitre de la formation des gardes de parc dans les deux premiers domaines, grâce à une formation sur les interrogatoires judiciaires et à un cours spécialisé sur la rédaction de la dénonciation en vue d'obtenir un mandat de perquisition²⁵. Les gardes de parc ont par ailleurs mis à l'essai des cours dans le domaine de la gestion des cas graves, mais la DAL n'a pas encore conçu de norme de formation bilingue ni déterminé de formateur. Pour ce qui est de la gestion des sources confidentielles, aucune formation n'a encore été mise au point ni offerte. Avant d'offrir des cours sur ce sujet, la DAL devra concevoir des outils stratégiques connexes.

En raison de la nature des incidents traités par l'Agence, ce ne sont pas tous les gardes de parc qui doivent à suivre une formation spécialisée (p. ex. criminalistique appliquée à la faune, surveillance sur Internet); la DAL s'attend donc à ce que ceux qui acquièrent des compétences spécialisées apportent, au besoin, leur aide en cas d'incident et, s'il y a lieu, transmettent leurs connaissances à d'autres gardes. Alors que les registres montrent que certains gardes de parc ont reçu cette formation, le personnel du programme a indiqué que les possibilités étaient limitées en raison du manque de disponibilité des formations offertes à l'externe (en particulier en français) et des coûts associés. De plus, l'accès du personnel saisonnier aux formations spécialisées peut être limité si celles-ci sont offertes à un moment de l'année où ces membres ne font pas partie de l'effectif.

Par ailleurs, la DAL de l'application de la loi s'attend à ce que les gestionnaires des Opérations d'application de la loi offre le mentorat et le soutien nécessaire. À cette fin, elle envisage d'embaucher un gestionnaire ayant une vaste expérience de la gestion des cas grave et les compétences connexes. Outre le mentorat et la formation, les gardes de parc ont indiqué que l'accroissement des possibilités d'affectations temporaires et de collaboration avec des partenaires de l'application de la loi pourrait permettre d'acquérir ces compétences administratives ou de les maintenir en les utilisant.

²⁵ Depuis 2015, dix gardes de parc ont suivi la formation et un autre garde a été sélectionné pour le prochain cours (offert une fois par année par le Collège canadien de police).

4.2.3.2. Gestion des risques inhérents au programme : armes de poing et recours à la force

Attentes	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none"> Les risques inhérents au programme en lien avec les armes de poing et le recours à la force sont gérés de manière adéquate. 	<ul style="list-style-type: none"> Registres des incidents : nombre d'incidents concernant la perte d'armes de poing, des tirs accidentels et usage abusif des armes de poing. Registres des incidents : nombre d'incidents violents, y compris les résultats.

Des contrôles adéquats sont en place pour atténuer les risques associés aux armes de poing.

La vérification du programme d'application de la loi (2011) effectuée par le BAIE était largement axée sur l'observation des politiques et procédures liées à l'Initiative d'armement. Dans le cadre de cette vérification, on a constaté des pratiques acceptables dans les secteurs suivants :

- contrôles de l'achat, de l'enregistrement et du suivi de l'inventaire de l'équipement spécialisé (dont les armes de poing) et des munitions;
- entreposage, transport, chargement et déchargement en toute sécurité des armes de poing et entreposage sécuritaire des munitions;
- entretien des armes de poing;
- définition claire et respect des exigences relatives à l'utilisation de dispositifs de protection individuelle (vêtement pare-balles souple, menottes, ceinturon de service, etc.).

L'observation de ces politiques et procédures est indispensable à la sécurité des gardes de parc et du public. Selon notre évaluation, certains éléments probants suggèrent que ces contrôles ont été adéquatement maintenus ou renforcés depuis la vérification (p. ex., Normes sur l'utilisation des dispositifs de transport d'équipement de protection individuelle fournis aux gardes de parc de 2013, Normes sur la collaboration de 2014)²⁶. Par ailleurs, nous avons constaté que la DAL atteint constamment ses objectifs de n'avoir aucune perte d'armes de poing, aucun cas d'usage abusif d'arme de poing ni aucun tir accidentel. On peut attribuer cela, en grande partie, à ces contrôles et à la formation suivie par les gardes de parc.

Des contrôles adéquats sont en place pour surveiller le recours à la force.

Les gardes de parc sont tenus de signaler à leur gestionnaire des opérations d'application de la loi tous les cas où ils ont dû dégainer leur arme de poing en service²⁷. En 2014, la DAL a adopté les Normes sur les interventions, les rapports et les examens suivant le recours à la force pour assurer une reddition des comptes à l'égard des mesures prises lors d'un incident ayant nécessité le recours à la force. Trois circonstances déclencheront l'examen d'une telle intervention : 1) force qui excède un « contrôle physique léger », 2) présentation d'une arme de poing et 3) blessure infligée à un client. Depuis 2009, six incidents ont nécessité la tenue d'un examen. Les examens détaillés de ces incidents effectués par des

²⁶ Cette norme oblige les gardes de parc à établir des mesures adéquates d'atténuation des risques pour les activités menées avec le personnel de l'Agence et d'autres organismes d'application de la loi (p. ex. séances d'information préalables, contrôle de l'équipement de protection individuelle, etc.).

²⁷ À l'exception des cas où les armes de poing sont retirées de leur étui pour un entretien ou des essais de fonctionnement.

gestionnaires compétents ont confirmé que les interventions réalisées par Parcs Canada étaient raisonnables et nécessaires compte tenu de l'ensemble de la situation.

La perception des gardes de parc quant au niveau de risque d'un incident influence son évaluation des risques et du besoin d'avoir recours à la force. En 2009, le CGRR et le CVAR ont ajouté un indicateur du « nombre de déclarations d'incidents violents » à titre de mesure de la sécurité des gardes de parc. Auparavant, cette catégorie était utilisée de manière subjective par le personnel pour signaler les situations où il pensait avoir affaire à une situation à haut niveau de risque. Toutefois, la formation et l'équipement maintenant offerts aux gardes font que de telles situations ne seraient pas nécessairement déclarées. Depuis 2009, aucun garde de parc n'a déposé de plainte en vertu du *Code canadien du travail* (articles 127/128), ce qui laisse à penser que les préoccupations en rapport avec les dangers inhérents aux interventions d'application de la loi ont été atténuées. C'est pourquoi les membres du personnel du programme ont souligné que le concept d'« incident violent » n'a plus vraiment de sens et devrait être retiré du Cadre de surveillance de la DAL.

4.2.4. Avis d'expert sur l'application de la loi

Attentes	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none"> Des avis d'expert sont fournis aux unités de gestion en vue d'améliorer les programmes de prévention et d'éclaircir les priorités en matière d'application de la loi. 	<ul style="list-style-type: none"> Nature, étendue et utilité déclarées des avis.

La « fourniture de conseils utiles et opportuns » est l'un des principaux résultats figurant dans le CGRR et le CVAR (2009) du programme d'application de la loi²⁸. Il incombe à la DAL de fournir des avis d'expert aux unités de gestion afin de les aider à déterminer : 1) les risques liés à l'application de la loi et 2) l'efficacité des activités d'application de la loi mises en œuvre pour réaliser les priorités de l'unité de gestion. Ce rôle est défini de façon générale dans la Directive de gestion sur l'application de la loi et dans les normes opérationnelles de la DAL; certaines exigences plus précises peuvent être décrites dans les EPS.

Dans le cadre du sondage de l'évaluation, la grande majorité des superviseurs de gardes de parc ont répondu que leurs détachements s'emploient activement à fournir des avis aux unités de gestion. Ils ont indiqué que ces avis avaient principalement trait à :

- l'utilisation de stratégies, de techniques et d'interventions d'application de la loi dans le cadre de l'élaboration du processus de planification de la prévention et de l'application de la loi (c.-à-d. dans l'élaboration des EPS);
- l'examen des incidences des initiatives de gestion (p. ex. nouveaux programmes, activités spéciales, fermetures de secteurs, affichage, etc.) sur l'application de la loi;
- la formulation d'avis d'expert sur les questions législatives et réglementaires liés à l'application de la loi;
- la participation des gardes de parc à la formation des unités de gestion (p. ex. à l'élément de la qualité de l'expérience du visiteur portant sur l'application de la loi).

²⁸ Ce résultat figure dans la description et dans le modèle logique du programme mais non dans son plan de surveillance car aucune mesure du rendement intégrant les notions d'avis « opportuns » et « utiles » n'a été établie.

La grande majorité des directeurs d'unité de gestion sondés étaient d'accord pour dire que les avis qui leur ont été donnés par la DAL étaient opportuns et utiles. La plupart s'entendaient aussi pour dire qu'ils sont bien informés des interventions d'application de la loi menées par suite d'incidents. Les évaluateurs ont déterminé que la participation des superviseurs de gardes de parc aux réunions courantes de l'équipe de gestion constitue une pratique exemplaire qui assure une intégration efficace des avis. Cette pratique permet à la DAL de fournir des comptes rendus réguliers à l'équipe de gestion locale sur les incidents importants et les tendances émergentes et de participer à des discussions qui ont une incidence directe sur la prestation de services d'application de la loi ou sur lesquelles la prestation de services d'application de la loi a une incidence directe. Les gestionnaires des opérations d'application de la loi de la DAL ont recommandé aux directeurs d'unité de gestion d'adopter cette pratique, mais ceci n'a pas encore été mis en place à tous les sites.

À l'extérieur de cette tribune, le personnel des divers échelons de l'Agence a souligné qu'il y aurait lieu de faire davantage pour améliorer les communications et les relations de travail entre le personnel de l'application de la loi et celui des unités de gestion. Il s'agit là d'un effet résiduel du changement culturel qui s'est produit lorsque la DAL a été créée et que les gardes de parc ont cessé d'appartenir aux unités de gestion et se sont joints au personnel du Bureau national. Cette transition ne s'est pas effectuée avec la même efficacité à tous les sites.

4.2.5. Partenariats externes

Attentes	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none"> Des partenariats et des ententes sont conclus avec des partenaires externes. 	<ul style="list-style-type: none"> Éléments probants démontrant que tous les partenaires pertinents ont été identifiés et mobilisés. Nombre d'ententes officielles en place (p. ex. protocoles et accords). Clarté des rôles et des responsabilités, des structures de gouvernance et des mécanismes de résolution des différends. Qualité, exhaustivité et caractère adéquat des ententes, selon la perception des parties aux ententes.

Les gardes de parc doivent non seulement travailler avec le personnel des unités de gestion mais également, bien souvent, avec les membres d'autres organismes d'application de la loi. Les gardes de parc peuvent demander de l'aide et en proposer à d'autres agents d'application de la loi en fonction des besoins opérationnels. Le maintien de relations de travail fondées sur la productivité avec ces partenaires est essentiel au succès du programme d'application de la loi de l'Agence et de l'atteinte d'objectifs généraux relatifs à la protection des ressources, à la qualité de l'expérience du visiteur et à la sécurité des visiteurs dans les lieux patrimoniaux administrés par Parcs Canada.

Les dispositions relatives à l'établissement de tels partenariats sont décrites dans la Directive de gestion sur l'application de la loi (2008). La DAL a également produit un document intitulé *Normes sur la désignation des gardes de parc en vertu d'autres textes législatifs fédéraux et provinciaux ou territoriaux* (2012). La désignation des gardes de parc en vertu de lois autres que les textes législatifs liés à l'Agence Parcs Canada est importante car elle :

- fournit aux gardes de parc des outils législatifs d'application de la loi à l'appui des objectifs en matière de protection des ressources et d'expérience du visiteur dans des lieux patrimoniaux précis ou dans des circonstances particulières où les lois et règlements liés à Parcs Canada ne s'appliquent pas (comme dans le parc national de la Péninsule-Bruce)²⁹.
- permet aux gardes de parc d'obtenir leur désignation en vertu de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* (1994) et de la *Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial* (1992).
- confère aux gardes de parc l'autorité requise pour collaborer efficacement avec des organismes partenaires (faire des rondes ou mener des opérations conjointes, fournir un soutien réciproque, etc.).

En outre, les Normes sur la collaboration de 2014 précisaient dans quelles limites les gardes de parc peuvent aider d'autres agents d'application de la loi. Elles comprennent ce qui suit :

- Les gardes de parc peuvent aider d'autres organismes d'application de la loi dans les limites des pouvoirs légitimes qui leur sont délégués et du mandat d'Application de la loi de Parcs Canada³⁰.
- Les gardes de parc peuvent seulement effectuer des patrouilles, des opérations spéciales ou des enquêtes interorganisations qui sont liées au mandat d'application de la loi de l'Agence.
- Les gardes de parc peuvent aider d'autres organismes d'application de la loi seulement lorsque l'aide apportée ne nuit pas de façon importante à la prestation des services d'application de la loi dans les endroits gérés par l'Agence (sauf en situation d'urgence).

Des partenariats ont été établis avec des partenaires externes.

L'évaluation a permis de constater que sept ententes officielles portant sur les relations de travail entre Parcs Canada et d'autres organismes d'application de la loi sont en vigueur³¹ :

- des protocoles d'entente (PE) conclus avec la GRC (1987) en vue de préciser les rôles et les responsabilités respectifs des deux organismes dans le cadre de l'application de la loi (1987), de permettre à l'Agence d'accéder au Centre d'information de la police canadienne (2009) et de faire en sorte que la GRC offre de la formation sur l'application de la loi à l'Agence (mis à jour tous les ans);
- un PE conclu avec la Direction générale de l'application de la loi d'ECCC (2015) aux fins de collaboration dans l'application de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*;
- un protocole d'accord avec la Police provinciale de l'Ontario (2015) aux fins de collaboration dans les interventions de sécurité publique et d'application de la loi dans le secteur du parc national de la Péninsule-Bruce;

²⁹ Ce parc ne fait pas partie de la liste de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*; il est actuellement visé par un ensemble de lois fédérales et provinciales.

³⁰ Dans les terres et les eaux situées à l'extérieur des endroits gérés par l'Agence, les gardes de parc doivent aider d'autres organismes d'application de la loi dans la prise de mesures d'application de la loi seulement s'ils ont été désignés et qu'ils détiennent les pouvoirs d'un agent de la paix aux termes de la loi en vigueur à l'endroit où elle sera appliquée.

³¹ Plusieurs des PE conclus avec des partenaires avant la mise en œuvre de l'Initiative d'armement (2009) ont été examinés puis annulés ou modifiés au besoin.

- des PE avec le ministère des Richesses naturelles de l'Ontario (2013) et le ministère de l'Environnement du Yukon (2014) aux fins de désignation de gardes de parc de l'Agence à titre d'agents de conservation provinciaux ou territoriaux.

Dans le cadre du sondage de l'évaluation, les gardes de parc ont confirmé avoir établi des relations opérationnelles officielles et non officielles avec de nombreux partenaires du domaine de l'application de la loi. Ces partenaires différaient selon les détachements. Les gardes ont affirmé que leurs plus importants partenaires, à l'échelle nationale, sont la GRC, les services de protection des ressources naturelles et de la faune des provinces et des territoires, la Direction générale de l'application de la loi d'ECCC et la Direction de la conservation et de la protection du MPO. Les partenaires importants à l'échelon local sont les services de police provinciaux, municipaux et des Premières Nations ainsi que l'Agence des services frontaliers du Canada et des services d'application de la loi américains.

Nos analyses démontrent que tous les partenaires pertinents ont été identifiés et mobilisés, officiellement ou dans la pratique, et que les structures de gouvernance sont claires.

Les relations de travail avec les principaux partenaires d'application de la loi sont efficaces mais relativement limitées.

Les gardes de parc ont déclaré qu'ils entretenaient des relations de travail efficaces avec leurs principaux partenaires du domaine de l'application de la loi, en particulier avec la GRC. Les représentants des principaux organismes partenaires que nous avons consultés ont confirmé cette déclaration. Toutes les parties considéraient que leurs partenaires étaient en général disposés à les aider dans le cadre des interventions faisant suite à des incidents, dans les limites de leurs mandats respectifs, et elles ont souligné l'efficacité et l'efficacités des opérations et des exercices de formation mixtes, le cas échéant. Selon les données du SSI, de mai 2009 à mars 2015, les gardes de parc ont demandé l'aide d'un autre organisme ou ont renvoyé un incident à un autre organisme dans 1 924 cas et l'Agence est venue en aide à d'autres organismes dans 972 cas. Au final, l'Agence a collaboré avec ses partenaires dans le cadre d'au moins 6 % de toutes les interventions consignées pendant cette période³².

Toutefois, les gardes de parc et leurs partenaires externes ont déclaré que l'efficacité de leurs relations de travail était réduite, dans une certaine mesure, par les limites du pouvoir d'intervenir accordé aux gardes de parc de l'Agence lorsque des incidents se produisent à l'extérieur d'un parc (ou à la limite d'un parc). Selon la Directive de gestion sur l'application de la loi (2008), les gardes de parc ne peuvent exercer leur pouvoir d'application de la loi à l'extérieur des limites des lieux patrimoniaux que dans les cas suivants :

- l'incident est directement lié à une infraction au titre des lois liées à l'Agence;
- l'incident est directement lié à une infraction commise dans un lieu patrimonial et en violation d'une autre loi à l'appui du mandat de l'Agence en vertu de laquelle les gardes de parc disposent d'un pouvoir d'application de la loi;

³² La saisie des données sur ces variables dans le SSI n'a pas été effectuée de façon uniforme par les différents détachements et au cours des différents exercices. Il se peut donc que ces totaux soient inférieurs aux totaux réels.

- l'incident suscite une grave inquiétude par rapport à la protection des ressources dans un lieu patrimonial bien qu'aucune infraction n'ait été commise à l'intérieur de ce lieu. Les interventions de ce genre ne peuvent être menées sans autorisation.

Parcs Canada considère que ces limites sont essentielles pour établir clairement les rôles et les responsabilités de la DAL et faire en sorte que les pouvoirs des gardes de parc ne servent qu'à accomplir le mandat de l'Agence. Néanmoins, les gardes de parc et leurs partenaires externes ont l'impression que ces limites donnent lieu à des relations qu'ils considèrent jusqu'à un certain point « à sens unique », puisque Parcs Canada demande l'aide de ses partenaires du domaine de l'application de la loi sans pouvoir leur rendre la pareille. Cette préoccupation est d'autant plus importante que plusieurs parcs se trouvent en région éloignée et que les ressources d'application de la loi y sont généralement limitées. Certains estiment en outre que cette situation empêche de tirer pleinement parti des désignations supplémentaires accordées à plusieurs gardes de parc de l'Agence aux fins d'application de la loi et qui leur permettent de contribuer, notamment, à l'atteinte des objectifs de conservation communs de ses partenaires fédéraux et provinciaux.

Consciente de ces préoccupations, la DAL a récemment produit des documents d'orientation (Normes sur la désignation des gardes de parc en vertu d'autres textes législatifs fédéraux et provinciaux ou territoriaux [2012] et Normes sur la collaboration [2014]) qui accordent aux gardes de parc une marge de manœuvre et un pouvoir en matière de politique accrus leur permettant de travailler à l'extérieur des limites initiales imposées par la Directive de gestion sur l'application de la loi³³. Plus précisément, et à moins d'indication écrite contraire, les gardes de parc sont désormais autorisés à aider des organismes d'application de la loi externes et à exercer les pouvoirs qui leur sont conférés en vertu d'autres lois, à l'extérieur des lieux patrimoniaux administrés par l'Agence Parcs Canada, dans les situations suivantes :

- lorsque les gardes de parc ont été désignés et qu'ils détiennent les pouvoirs d'un agent de la paix aux termes de la loi en vigueur à l'endroit où elle sera appliquée; et
- lorsque ces pouvoirs sont exercés aux fins de la protection des ressources naturelles et culturelles et de l'amélioration de l'expérience du visiteur en lien avec des lieux patrimoniaux de l'Agence Parcs Canada.

Dans le cadre de ces limites, les gardes de parcs peuvent exercer ces pouvoirs sous les circonstances suivantes:

- lors d'opérations conjointes avec des organismes partenaires³⁴;
- lorsqu'une infraction est constatée à l'intérieur d'un lieu patrimonial et qu'elle nécessite la prise immédiate de mesures d'application de la loi à l'extérieur de ce lieu;
- lorsqu'une infraction est constatée dans les terres ou les eaux adjacentes à un lieu historique;
- lorsqu'une demande précise est formulée et que des mesures doivent être prises à l'égard d'une infraction présumée au nom d'un organisme partenaire. Dans une telle situation, des directives doivent être obtenues de l'organisme partenaire en question, au besoin.

³³ La Directive de gestion sur l'application de la loi (2008) n'a pas encore été modifiée en fonction de ces changements.

³⁴ Avant de travailler avec des employés non responsables de l'application de la loi dans le cadre d'opérations spéciales, les gardes de parc doivent effectuer une évaluation approfondie des risques et établir un plan tactique qui doit être approuvé par le gestionnaire des opérations d'application de la loi.

Malgré ces assouplissements, la politique impose toujours des limites destinées à faire en sorte que les efforts déployés par les gardes de parc continuent de servir essentiellement à l'accomplissement du mandat de l'Agence, dans les terres qu'elle administre. Ces nouvelles normes étant relativement récentes, il faudra attendre un certain temps avant de pouvoir en évaluer toutes les répercussions sur les préoccupations soulevées par les gardes de parc et les partenaires externes.

4.2.6. Gestion du rendement à l'échelle locale - examens opérationnels

Attentes	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none"> Des examens opérationnels sont réalisés. 	<ul style="list-style-type: none"> Pourcentage des détachements où des examens opérationnels ont été réalisés. Résultats de la surveillance de l'observation des directives, ententes, normes, politiques et procédures.

La Directive de gestion sur l'application de la loi (2008) exige que la DAL établisse un programme d'examens opérationnels menés en alternance afin que le programme d'application de la loi de chaque unité de gestion ou endroit soit examiné au moins une fois tous les cinq ans. Ces examens portent sur l'observation, par les détachements, de l'orientation, des normes et des procédures nationales du programme, des exigences formulées dans les EPS et les ententes conclues avec d'autres partenaires, et des normes et pratiques de gestion de la qualité des données et de l'information.

Un cadre d'examen opérationnel a été établi et approuvé en novembre 2010. Ce cadre précise la méthode à utiliser pour réaliser les examens opérationnels et fournit le modèle à utiliser pour chaque évaluation. Les pratiques de gestion sont évaluées en fonction de critères et de sous-critères précis au moyen d'entrevues, d'analyses documentaires et de vérifications des données du système. À bien des égards, ces examens constituent des « vérifications » des principaux éléments des opérations des détachements.

Compte tenu du nombre de détachements actuel, la DAL devrait, pour atteindre sa cible, effectuer au moins 32 examens opérationnels d'ici à la fin de l'exercice 2015-2016 (ce qui correspond à six ou sept examens par année depuis 2011-2012). En date de mars 2016, la DAL n'en avait effectué que six (soit 19 %). Selon les gestionnaires de programme, si la DAL n'a pas réalisé davantage d'examens, c'est essentiellement parce qu'elle ne dispose pas d'une capacité suffisante. Aucun plan n'a été établi en vue de s'assurer d'atteindre la cible du programme, soit procéder à un examen quinquennal de tous les détachements, de façon constante.

Malgré les lacunes relevées en ce qui a trait aux examens opérationnels officiels, les quatre gestionnaires des opérations d'application de la loi ont déclaré qu'ils travaillent en étroite collaboration avec les gardes de parc et qu'ils examinent en permanence les pratiques opérationnelles, de manière non officielle. Ainsi, au cours de chacune de leurs visites sur les lieux, ils observent les pratiques des gardes de parc et vérifient, notamment, si les véhicules sont en bon état, si le matériel est sécuritaire et si les gardes respectent les règlements sur le port de l'uniforme. Ces gestionnaires participent en outre à l'examen de tous les rapports sur le recours à la force ou sur les plaintes déposées par des membres du public, en plus de participer activement à la gestion des cas délicats afin de veiller à ce que les procédures soient respectées. De façon générale, les gestionnaires du programme font état d'un haut niveau de conformité avec les normes du programme.

Cette évaluation correspond aux conclusions des six examens opérationnels réalisés jusqu'ici et selon lesquels les détachements satisfont à la grande majorité des critères examinés. Les examens opérationnels ont toutefois révélé quelques points à améliorer dans les endroits évalués (p. ex. la nécessité d'améliorer la communication avec l'équipe de gestion locale et le manque d'hébergement pour les gardes de parc en affectation temporaire). Bien que mineurs, ces problèmes devraient être réglés afin d'assurer l'efficacité des opérations.

4.2.7. Gestion du rendement à l'échelle nationale

Attentes	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none"> Information nécessaire pour la gestion du programme relevée et enregistrée dans les systèmes voulus. Amélioration continue du programme d'application de la loi. 	<ul style="list-style-type: none"> Éléments probants témoignant de l'existence de mesures de contrôle et d'assurance de la qualité des systèmes d'application de la loi (SSI, SIDAG, SGIE, etc.) Nombre et nature des analyses du rendement effectuées et des rapports établis. Éléments probants démontrant que les données sur le rendement ont servi à modifier ou à améliorer le programme.

L'élaboration de mesures du rendement, la collecte de données sur le rendement et l'analyse et la production de rapports sur ces données sont des éléments essentiels de la gestion du rendement. Nous nous attendions à ce que l'information nécessaire à la gestion du rendement à l'échelle nationale ait été relevée et enregistrée dans les systèmes voulus et à ce que des procédures visant à garantir l'intégrité de ces données soient en place. Nous nous attendions également à ce que cette information serve à effectuer l'examen du rendement du programme, à en rendre compte et à l'améliorer.

4.2.7.1. Gestion des données et de l'information

Pendant la période visée par l'évaluation, la DAL a utilisé principalement les deux systèmes d'information ci-dessous³⁵ :

1. **Système de suivi des incidents (SSI)** – Système électronique national où sont consignés les renseignements sur les incidents liés à l'application de la loi. Utilisé depuis 2003, le SSI a été conçu à l'origine comme outil d'enregistrement des événements liés à la conservation des ressources. On continue d'enregistrer des incidents non liés à l'application de la loi (p. ex. les conflits humains-faune et les incidents touchant la sécurité des visiteurs) dans ce système, mais seul le personnel de la DAL peut y enregistrer ou y récupérer des données relatives à l'application de la loi.
2. **Système d'inventaire des données administratives sur les gardes de parc (SIDAG)** – Système électronique national où sont consignées des données administratives relatives au programme, notamment sur les horaires de travail, sur la formation et la certification et sur le matériel.

Nous avons constaté qu'alors que le système de suivi des incidents (SSI) était adéquatement utilisé et apparemment bien compris par les gardes de parcs, les contrôles de l'intégrité des données inhérents au

³⁵ La DAL consulte régulièrement un troisième système, celui du Centre d'information de la police canadienne (CIPC). La base de données du CIPC ne relevant pas de Parcs Canada, elle a été exclue de l'évaluation.

système (p. ex. champs obligatoires, menus déroulants, indicateurs de données incorrectes) n'étaient pas en mesure d'empêcher toutes les incohérences dans la saisie des données. Par exemple, nous avons noté que la façon dont les gardes de parc comprenaient les incidents à signaler différait d'un emplacement à l'autre et d'une personne à l'autre. Alors que certains gardes indiquaient qu'ils enregistreraient tous les incidents décelés (quel que soit leur niveau de gravité), d'autres ne procédaient pas ainsi. Dans au moins un emplacement, les gardes ne consignent que les incidents dans lesquels ils sont intervenus. Cela exclut les incidents déclarés après l'événement ou pour lesquels il n'y a pas eu de témoin direct (p. ex. preuve résiduelle d'un camping illégal). Le personnel a indiqué que le nombre d'incidents enregistrés à cet emplacement augmenterait de manière notable si tous les événements signalés étaient consignés dans le système. Pour ce qui est des détachements, il est également peu probable que tous les incidents ayant nécessité une intervention des SPC ont été enregistrés de manière systématique dans le SSI. Cela varie, par exemple, selon que les SPC ont communiqué ou non un rapport de l'incident à la DAL. Dans le cas du parc urbain national et des lieux historiques nationaux (y compris les canaux historiques) en particulier, cela pourrait signifier que le nombre réel d'incidents et leur étendue sont sous-représentés.

Le système d'inventaire des données administratives sur les gardes de parc (SIDAG) a été introduit à l'été 2012. Même s'il y a eu une période de transition, l'adoption du système par les gardes de parc s'élevait à environ 80 % à la fin de 2014³⁶. Outre la capacité du système à assurer un suivi des formations et de l'équipement, le SIDAG a permis à la DAL d'organiser efficacement les affectations temporaires des gardes de parc. Cette base de données peut être utilisée pour obtenir de l'information sur le rendement en rapport avec la façon dont les gardes font usage de leur temps (nombre de jours en service, en formation, en congé, etc.).

Au cours de l'évaluation, on était en train d'élaborer et de mettre en œuvre un nouveau système d'information : le système de gestion des incidents et des événements (SGIE). Ce système vise à améliorer la fonctionnalité des systèmes de données déjà établis (p. ex. SSI et SIDAG) en regroupant leurs données respectives dans une interface unique. Il devrait en découler un certain nombre d'avantages, dont les suivants :

- **Suivi amélioré des activités d'application de la loi.** Alors que le SIDAG peut montrer le nombre de jours où un garde de parc est en service, on n'y mentionne pas à quoi il consacre son temps. Pour le moment, la DAL n'a pas suffisamment de données uniformes pour déterminer jusqu'à quel point elle atteint les objectifs figurant dans le plan de surveillance du programme (p. ex. pourcentage d'heures consacrées aux patrouilles ciblées dans le cadre des EPS) ou pour estimer le temps passé à intervenir lors d'un incident ou à mettre en œuvre chaque priorité de l'EPS³⁷. Avec le SGIE, les gardes de parc seront en mesure de consigner le temps consacré à chaque incident ainsi qu'à chaque « événement », c.-à-d., activités proactives d'application de la loi (p. ex. patrouilles, surveillance, présentations).
- **Capacité d'associer les incidents aux priorités de l'EPS.** Le SSI ne possède aucune fonction permettant d'associer les incidents signalés aux priorités de l'EPS; toute analyse de ces liens

³⁶ Dans ce contexte, l'adoption est définie comme « l'utilisation du système » et peut ne pas nécessairement correspondre à un usage régulier.

³⁷ Des registres locaux peuvent être tenus par chaque détachement, mais ne sont pas regroupés dans un système central.

nécessite une manipulation soumise à un certain degré d'erreur. Des champs de données conçus pour relier directement les incidents aux priorités de l'EPS ont été intégrés au SGIE.

- **Interface fondée sur des cartes.** Le SGIE est connecté à une plate-forme partagée qui facilite la localisation géographique des incidents ou d'autres champs d'intérêt³⁸. Pour le moment, ce système n'est employé que par la DAL, mais on prévoit intégrer les « événements » pour d'autres fonctions (c.-à-d., conservation des ressources, expérience du visiteur), ce qui permettra aux gestionnaires d'obtenir rapidement un aperçu de toutes les activités se déroulant dans un parc ou un lieu historique donné.
- **Capacité de produire des rapports et des liens en temps réel avec les données sur le rendement.** Le nouveau système facilitera la production de rapports par la DAL. Les directeurs d'unité de gestion seront en mesure d'utiliser le site SharePoint pour accéder à un rapport périodique sur les résultats locaux d'application de la loi (fondé sur des paramètres de rapport annuel).

De plus, le SGIE sera mobile. Chaque garde de parc sera doté d'une tablette et pourra accéder au système et y saisir des données à distance. Ainsi, on pourra régler les problèmes liés à la rapidité et au fardeau administratif de la saisie de données qui sont associés au fait que les gardes de parc devaient entrer dans le SSI les notes prises sur le terrain à partir d'un poste branché au réseau. Le recours à des plates-formes mobiles correspond aux normes de l'industrie. L'Agence admet que le passage à une plate-forme mobile introduit de nouveaux risques en matière de sécurité de l'information (p. ex. la tablette peut être volée ou perdue, ce qui pourrait entraîner un accès non autorisé aux renseignements confidentiels qu'elle contient) qui doivent être gérés de manière adéquate³⁹.

Le nouveau système a été lancé en juin 2015. En janvier 2016, tous les gardes de parc utilisaient au moins un des trois modules de GIE. Alors que les manuels d'utilisation du SGIE sont encore en préparation, un service d'aide à la formation a été mis à la disposition de tous les gardes de parc en vue de favoriser un passage sans difficulté au nouveau système (séances WebEx, coaching individuel, vidéos de formation, etc.). La première année ayant été considérée comme une phase pilote ou une introduction, il est trop tôt pour tirer quelque conclusion que ce soit sur l'efficacité du système. Jusqu'à maintenant, des éléments probants attestent que le SGIE est employé dans au moins 34 aires de service. Toutefois, un examen préliminaire des priorités des EPS figurant dans le SGIE montre que 38 % des emplacements ont inclus des priorités qui diffèrent de celles établies dans l'EPS des aires de service. Certains emplacements ont par ailleurs intégré des catégories pour des incidents non prioritaires (c.-à-d., « Activités non liées à l'EPS », « Autre ») ou axées sur les problèmes propres à l'emplacement plutôt qu'à ceux figurant dans l'EPS.

4.2.7.2. Examen national du rendement et établissement de rapports

La DAL a commencé en 2012 à produire des résumés nationaux autonomes sur le rendement du programme⁴⁰. Les deux résumés réalisés jusqu'à maintenant (2012 et 2014) peuvent être consultés sur l'intranet de l'Agence par tous les employés intéressés. L'information contenue dans ces rapports se

³⁸ Utilise la même plate-forme que le système de réservation des emplacements de camping de l'Agence.

³⁹ La DAL a mis en place un certain nombre de mesures visant à atténuer ces risques possibles en matière de sécurité de l'information inhérents aux plates-formes mobiles, notamment : centraliser au Bureau national les pouvoirs d'accorder l'autorisation d'accéder au SGIE (c.-à-d., par l'administrateur de système), protéger à la fois la tablette et le SGIE à l'aide de mots de passe distincts conservés par le garde de parc, chiffrer (crypter) les données sur le disque dur de la tablette, et veiller à verrouiller l'accès au SGIE lorsque la tablette est volée.

⁴⁰ Avant 2012, un résumé national du rendement était inclus dans chaque rapport annuel des unités de gestion.

compose surtout de descriptions des ressources humaines et financières de la DAL et donne un aperçu général des activités d'application de la loi (p. ex. sommaire des incidents, soutien aux unités de gestion, incidents ayant nécessité le recours à la force et plaintes du public, cas notables). Ceux-ci présentent aussi des données limitées permettant d'évaluer le rendement du programme en fonction des objectifs figurant dans son plan de surveillance.

Les cadres supérieurs n'ont perçu aucune lacune dans les données de rendement qu'ils reçoivent. Toutefois, l'évaluation n'a pas pu établir clairement le niveau d'efficacité du plan de surveillance (du CGRR et du CVAR de 2009) et de la structure actuelle de présentation de rapports nationaux pour ce qui est de la mesure du rendement en fonction des objectifs. Le plan de surveillance, en particulier, pose problème en tant que cadre d'évaluation du rendement du programme. Par exemple :

- Pour la plupart des secteurs de rendement, le plan indique que des objectifs précis devaient être déterminés après l'établissement de niveaux de référence en 2010. Cela n'a pas été fait. Les données pertinentes pour certains de ces indicateurs n'ont pas été systématiquement tenues à jour ni déclarées par le programme.
- Certains indicateurs contenus dans le cadre sont maintenant reconnus comme dénués de signification (p. ex. nombre d'incidents violents) ou ne peuvent être mesurés. Par exemple, les changements apportés au sondage du Programme d'information sur les visiteurs de l'Agence en 2012 font en sorte que les points de vue des visiteurs en rapport avec les mesures d'application de la loi ne peuvent être suivis et les objectifs visés s'y rattachant (c.-à-d., sensibilisation des visiteurs aux règles et règlements et sentiment de sécurité des visiteurs) ont été retirés.
- Concrètement, le programme d'application de la loi exerce un contrôle limité sur le nombre d'incidents qui surviennent chaque année. C'est pourquoi le programme n'a pas établi ni ne vise à établir d'objectifs concernant ses activités d'application de la loi (c.-à-d., nombre d'incidents nécessitant un avertissement écrit, une enquête, une recherche, une expulsion, une saisie, une accusation, un renvoi des cas ou une arrestation) ou aux fins de conformité avec les règles et règlements. Même si ces indicateurs peuvent fournir une description utile des activités et tendances du programme, ils ne mesurent pas bien son efficacité et son efficience.

En principe, certains indicateurs figurant dans le plan de surveillance donnent des renseignements utiles pour la compréhension du rendement du programme, soit la conformité avec les politiques et directives, les indicateurs se rapportant aux armes de poing et aux formations, et l'évaluation de la prestation en fonction des EPS. En pratique, la qualité des données recueillies pour chacun de ces indicateurs varie. Par exemple, alors que les principaux risques inhérents au programme ont été soigneusement suivis, peu d'exams opérationnels destinés à mesurer la conformité avec les politiques et directives ont été menés, comme cela a été indiqué à la section 4.2.6. De plus, en dépit du fait que le plan de surveillance indique que la réussite des engagements de l'EPS sera mesurée par le pourcentage d'engagements respectés, nous avons constaté que les données communiquées en fonction de ces engagements ont été limitées. Comme le système de données employé au cours de la période visée par l'évaluation n'avait pas de mécanisme permettant d'associer les incidents aux priorités des EPS, évaluer les prestations en fonction de ces ententes représente un véritable défi.

4.3 RENDEMENT : RÉSULTATS

4.3.1. Respect des engagements en matière de prestation des services d'application de la loi

Attentes	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none"> Les obligations en matière de prestation de services d'application de la loi (dans la Directive de gestion et les ententes) sont remplies. 	<ul style="list-style-type: none"> Mesure dans laquelle les obligations en matière d'application de la loi (dans les EPS) cadrent avec les résultats escomptés de la DAL. Mesure dans laquelle les gardes respectent les directives et les procédures opérationnelles. Mesure dans laquelle les engagements figurant dans les ententes (EPS, protocoles d'entente, etc.) sont respectés, c.-à-d. que les extraits correspondent aux objectifs. Preuve que les principales lacunes en matière d'application de la loi n'ont pas été comblées.

Les priorités des EPS à l'échelle locale cadrent avec les résultats nationaux du programme d'application de la loi.

La Directive de gestion sur l'application de la loi (2008) de l'Agence et les politiques et procédures associées établissent les catégories d'incidents qui doivent être considérées comme hautement prioritaires pour les interventions d'application de la loi de Parcs Canada (voir le tableau 5). Dans l'esprit de cette orientation, les interventions des gardes de parc en réponse aux incidents à priorité faible devraient se limiter à : 1) des mesures réactives en cas de besoin ou 2) lorsque la situation problématique est de nature chronique et non résolue au moyen de mesures de prévention.

Tableau 5. Usage prioritaire des capacités des gardes de parc

Type d'incident	Intervention proactive <i>Utilisation ciblée des gardes de parc</i>	Intervention réactive <i>Niveau minimum d'intervention</i>
Priorité la plus élevée pour l'utilisation de la capacité des gardes de parc		
Incidents majeurs liés aux ressources culturelles et naturelles ayant des répercussions importantes sur le plan des dommages ou de l'intérêt public national (p. ex. braconnage, destruction de l'habitat, vol de ressources culturelles).	Activités ciblées (p. ex. patrouilles, recueil de renseignements, opérations spéciales).	Priorité la plus élevée en matière d'intervention.
Infractions liées à l'expérience du visiteur en vertu des lois et règlements liés à l'Agence (p. ex. alcool et bruit) ou incidents troublant l'ordre public qui nécessitent l'intervention des SPC (p. ex. vol, vandalisme).	Activités ciblées (p. ex. patrouilles, surveillance des sites de réseautage social). Les gardes de parc participent à l'application des Lignes directrices en matière de prévention de l'Agence, conformément aux EPS.	Quand les gardes sont présents en raison d'activités ciblées, l'intervention est alors hautement prioritaire. À d'autres moments, l'intervention varie en fonction de la catégorie de priorité de l'incident.

Type d'incident	Intervention proactive <i>Utilisation ciblée des gardes de parc</i>	Intervention réactive <i>Niveau minimum d'intervention</i>
Mesures visant la sécurité publique et la sécurité des visiteurs (p. ex. fermetures de secteurs, restriction des activités).	Activités ciblées (p. ex. présence aux fermetures) lorsque le besoin de services d'application de la loi est démontré, dans le but d'assurer la protection du public et des ressources naturelles ou culturelles. Sinon, d'autres membres du personnel des unités de gestion devraient s'acquitter de cette tâche.	Intervention de la plus haute priorité en cas de crainte d'infraction aux consignes de sécurité lorsqu'un risque pour la sécurité publique ou des ressources est imminent.
Priorité la plus faible pour l'utilisation de la capacité des gardes de parc		
Incidents mineurs liés à la protection des ressources naturelles et culturelles ayant une faible incidence sur le plan des dommages ou de l'intérêt public national pouvant survenir au cours des patrouilles (p. ex. pillage de bois de chauffage, abandon de d'ordures).	Activités non ciblées par les gardes de parc.	Interventions en fonction de la disponibilité des gardes de parc.
Non-conformité administrative causant des pertes financières ou matérielles à l'Agence (p. ex. infractions relatives à l'entrée sans permis, permis d'exploitation).	Activités non ciblées par les gardes de parc, sauf si : <ul style="list-style-type: none"> • La preuve a été faite que le non-respect en question est chronique; • Les mesures de prévention déjà prises n'ont pas permis de régler la situation; • On a convenu de mesures ciblées dans le cadre des EPS. 	Interventions en cas d'incident survenant pendant les patrouilles (p. ex. nombre de véhicules sur place, permis de camping/de navigation) en fonction de la disponibilité des gardes de parc.
Autres incidents pouvant représenter une menace importante pour les visiteurs, les biens ou le personnel (p. ex. à titre de premiers répondants lors d'un accident, urgences de sécurité publique, ou infractions au <i>Code criminel</i>).	Activités non ciblées par les gardes de parc.	Interventions en fonction de la disponibilité des gardes, dans des circonstances précises.

Source : Adapté du CGRR et du CVAR 2009 et de la Directive de gestion sur l'application de la loi

Les gardes de parc, les gestionnaires des opérations d'application de la loi et les directeurs d'unité de gestion sont tenus d'appliquer ce cadre national de hiérarchisation des incidents en établissant des priorités locales pour les EPS, c.-à-d. pour harmoniser les besoins locaux avec les résultats nationaux ciblés du programme d'application de la loi. Nous avons examiné la mesure dans laquelle les EPS sont harmonisées avec cette conception du programme et constaté que la grande majorité des priorités établies étaient associées à des catégories d'incidents de priorité élevée, c.-à-d. associés à la protection des ressources naturelles et culturelles, à l'expérience du visiteur et à l'application de la loi en matière de sécurité publique.

Les gardes de parc se sont dits préoccupés par ce qu'ils perçoivent comme une augmentation de la demande d'intervention en cas d'infraction administrative au sein des unités de gestion, notamment à

l'appui des objectifs de l'Agence concernant la production de recettes. Nous avons observé qu'au moins 42 % des EPS comportaient une ou plusieurs priorités se rapportant aux infractions administratives⁴¹. Mais comme 90 % de ces priorités ont été décrites comme étant des problèmes de non-conformité chroniques et des problèmes pour lesquels tous les efforts de prévention ont échoué, leur inclusion dans les EPS correspond donc à l'orientation nationale. Les données figurant dans le SSI n'évoquent aucune augmentation importante des incidents déclarés en rapport avec des infractions administratives au cours de la période visée (voir la figure 2, section 4.1.3).

Des éléments probants attestent que les activités d'application de la loi favorisent le respect des engagements ciblés figurant dans les EPS⁴².

Comme cela a été précédemment observé, il n'existe pas de fonction dans le SSI permettant d'associer les incidents aux priorités figurant dans les EPS. Le meilleur indicateur est l'information figurant dans les rapports annuels de 2013 et de 2014 de la DAL destinés aux unités de gestion, lesquels comprennent une analyse des relations existantes entre les incidents et les priorités des EPS telles que les ont évaluées les superviseurs des gardes de parc. Selon ces rapports :

- À l'échelle nationale, la majorité des incidents déclarés (78 %) sont liés aux priorités figurant dans les EPS. Cette proportion varie d'un détachement à l'autre, soit de 44 % à 100 %. Les incidents non liés aux priorités figurant dans les EPS sont surtout décrits comme des incidents ne relevant pas du mandat de la DAL (soit des incidents à renvoyer aux SPC) ou des interventions réactives. Dans certains cas, ces dernières ont été associées dans les rapports annuels à des tendances émergentes. Nous n'avons pas suffisamment de données pour déterminer la mesure dans laquelle les tendances émergentes traitées dans les rapports annuels ont été examinées et intégrées dans les EPS révisées.
- À l'échelle nationale, on a donné suite à plus de 90 % des priorités figurant dans les EPS par une forme de mesure d'application de la loi⁴³. Environ 75 % de ces mesures ont été prises par la DAL de l'Agence (p. ex. par opposition aux SPC)⁴⁴. Encore une fois, ces données varient beaucoup d'un détachement à l'autre.

Dans le cadre du sondage de l'évaluation, les gardes de parc ont indiqué qu'ils ne limitent pas la prestation des services d'application de la loi aux priorités des EPS; leur travail est également guidé par l'application générale de certaines lois clés, comme la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* et le *Code*

⁴¹ Cette statistique se limite aux priorités associées exclusivement aux infractions administratives (c.-à-d. à la non-conformité sur le plan des permis ou des droits à payer). D'autres priorités comprenant un volet relatif aux infractions administratives ont été décrites comme étant liées à la protection des ressources. Elles n'ont pas été intégrées à l'analyse.

⁴² Cette section présente des données nationales agrégées et devrait être interprétée avec prudence; les données varient considérablement d'un détachement à l'autre.

⁴³ Cela n'inclut pas les priorités des EPS pour lesquelles il n'y a eu aucun incident connexe.

⁴⁴ Pour ce qui est des autres priorités figurant dans les EPS qui n'ont pas été traitées par une mesure d'application de la loi (estimées à 10 % de toutes les priorités des EPS), il a été signalé qu'il « n'était pas possible » de procéder à une intervention d'application de la loi. Concrètement, les raisons pour lesquelles il n'a pas été possible de procéder à une intervention varient et l'incapacité d'intervenir n'indique pas nécessairement une lacune sur le plan des services d'application de la loi. Ce point est abordé plus loin.

*criminel*⁴⁵, conformément aux directives de la DAL. Les EPS ne visent pas à fournir une liste exhaustive de tous les types d'incidents qui peuvent donner lieu à des mesures d'application de la loi; elles doivent plutôt servir d'outils de planification stratégique pour s'assurer de consacrer les ressources, qui sont limitées, aux grandes priorités en matière d'application de la loi.

En réponse au sondage de l'évaluation, les gardes de parc ont estimé que 38 % de leur temps de travail, en moyenne, porte sur les priorités des EPS (le pourcentage variait de 20 % à 100 % selon les détachements)⁴⁶. Toutefois, le temps consacré aux problèmes visés par les EPS est un faible indicateur de la mesure dans laquelle le personnel gère correctement les priorités des EPS. Ainsi, certains problèmes fortement prioritaires n'exigent l'attention du personnel qu'à certaines périodes précises de l'année. Néanmoins, les gardes de parc ont déclaré que, dans certains détachements, l'application de la loi est de nature plutôt réactive (c.-à-d. qu'elle consiste surtout à réagir aux incidents qui surviennent et aux plaintes), ce qui réduit le temps dont ils disposent pour mener des interventions proactives ciblées et axées sur les priorités des EPS.

Selon le personnel compétent de Parcs Canada, il pourrait y avoir des lacunes en matière d'application de la loi.

Compte tenu des données accessibles aux fins de la présente évaluation, l'évaluation des lacunes en matière d'application de la loi s'est avérée complexe. Les plus récents rapports annuels de la DAL fournissent des données sur le nombre d'incidents à l'égard desquels, au cours d'une année donnée, il n'a « pas été possible » de prendre des mesures d'application de la loi. C'était le cas dans près de 30 % de tous les incidents survenus en 2013 et en 2014. Cela ne signifie toutefois pas qu'il y ait eu des lacunes dans l'application de la loi. Diverses raisons peuvent expliquer qu'il soit impossible de prendre des mesures d'application de la loi (p. ex. le signalement tardif des incidents par le personnel de l'unité de gestion ou par d'autres sources)⁴⁷.

Lorsqu'on leur a demandé de situer ces données dans leur contexte, des employés de divers échelons de la DAL et des unités de gestion ont affirmé qu'il était possible qu'il y ait des lacunes dans certains domaines d'application de la loi. Les préoccupations les plus souvent mentionnées avaient trait à ce qui suit :

- **La présence limitée de la DAL dans l'arrière-pays.** En vertu des EPS, les gardes de parc passent la majorité de leur temps dans l'avant-pays des parcs nationaux. Certains s'inquiètent du fait que des incidents graves risquent de survenir dans l'arrière-pays et de passer inaperçus, surtout dans les

⁴⁵ Le tiers des EPS, environ, comprend des priorités ayant trait à des infractions au *Code criminel* (p. ex. le vandalisme ou le vol); la majorité des répondants (90 %) sont d'avis que ces infractions devraient être gérées par les SPC.

⁴⁶ Comme il a été mentionné précédemment, les systèmes de données actuels de la DAL ne contiennent pas de données qui permettraient d'évaluer plus précisément le temps réellement consacré aux priorités des EPS. Le SGIE devrait fournir ce genre de données.

⁴⁷ Nous avons utilisé les données du SSI sur la « répartition » des incidents pour évaluer dans quelle mesure les signalements ont pu être effectués tardivement. Nous avons ces données pour quelque 82 % des cas. Nous avons découvert que moins de la moitié des incidents (44 %) ont été constatés par les gardes de parc. Les autres incidents ont été constatés par le personnel des unités de gestion ou des exploitants œuvrant dans les parcs (23 %), des membres du public (10 %) ou d'autres sources (c.-à-d. d'autres organismes d'application de la loi, des agents de sécurité privés et des commissionnaires, des caméras de sécurité, etc.).

parcs nationaux où l'arrière-pays occupe de vastes superficies, du fait de la présence limitée des gardes de parc dans ces secteurs. L'examen des rapports annuels de 2014 a permis de constater que 56 % des détachements (18 sur 32) font état de problèmes d'application de la loi dans l'arrière-pays, en particulier en ce qui a trait au camping illégal et aux feux de camp allumés illégalement⁴⁸. Le personnel de certains parcs a également signalé, quoique plus rarement, des problèmes relatifs aux ressources (comme le braconnage, le ramassage de bois de cervidés et la pêche). Dans un cas extrême, les gardes de parc ont découvert une personne qui campait illégalement dans l'arrière-pays d'un parc depuis près de deux ans, à l'insu de tous. Seuls quelques détachements (6 sur 18) ont fait état des mesures prises pour régler ces problèmes; les autres ont souligné que ces problèmes constituaient des défis ou « exigeaient une intervention ». Le fait de ne pas disposer des données nécessaires pour déterminer le niveau réel d'activités illégales dans l'arrière-pays (en raison de la surveillance limitée qu'y exercent les gardes de parc et du faible taux de signalement des incidents qui s'y produisent par les autres employés) est considéré comme un important obstacle à l'évaluation de l'ampleur de cette lacune possible en matière d'application de la loi.

- **Présence limitée de la DAL dans les lieux historiques nationaux**⁴⁹. Les gardes de parc et le personnel des unités de gestion de certains lieux historiques estiment que la présence relativement limitée de la DAL dans les lieux historiques nationaux pourrait en partie expliquer que certains des problèmes qui y surviennent ne donnent lieu à aucune mesure d'application de la loi. Le nombre d'incidents dans les lieux historiques nationaux enregistré dans le SSI est relativement faible (environ 2,6 % par année, en moyenne), mais il est difficile de savoir s'il s'agit là d'une indication fiable des besoins en matière d'application de la loi dans ces lieux ou si ces données résultent plutôt du fait que les incidents passent inaperçus ou ne sont pas déclarés par les SPC. Les incidents déclarés ont trait (en ordre décroissant) à des infractions aux lois sur l'ordre public relevant des SPC (comme le vandalisme, le vol, les introductions par effraction et les voies de fait), à des contraventions administratives, à des activités récréatives (comme les feux de camp illégaux, le camping illégal, les infractions à la réglementation sur l'alcool ou le bruit excessif) et aux infractions liées à l'utilisation de véhicules ou d'embarcations et au *Code de la route*. Quelques incidents plus graves ont également été signalés (ainsi, en 2012, une personne a été reconnue coupable d'avoir chassé dans le lieu historique national de la Forteresse-de-Louisbourg). Notre analyse des EPS révèle que celles-ci portent presque exclusivement sur les priorités en matière d'application de la loi dans les parcs nationaux. Selon les gestionnaires de la DAL, cette approche est conforme aux pratiques qui avaient cours avant l'Initiative d'armement et ces problèmes sont et doivent d'abord et avant tout être gérés en collaboration avec les partenaires de Parcs Canada en matière d'application de la loi et dans le cadre d'opérations conjointes avec ces derniers.

Compte tenu de la capacité limitée de la DAL, nous jugeons raisonnable que cette dernière concentre ses efforts sur les secteurs qui, de l'avis commun des gardes de parc et des unités de gestion, sont prioritaires. Toutefois, comme on le verra ci-après, une utilisation accrue du renseignement stratégique

⁴⁸ Même si la formulation utilisée dans les différentes EPS variait, les termes « arrière-pays », « limite de parc » et secteurs « éloignés » revenaient régulièrement.

⁴⁹ Ces commentaires portaient surtout sur les 51 lieux historiques nationaux visés par l'article 42 de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* et les 22 autres lieux historiques situés dans les limites de parcs assujettis aux règlements des parcs nationaux. On compte 75 lieux historiques nationaux non visés par les outils réglementaires de l'Agence et soumis à d'autres régimes réglementaires fédéraux, provinciaux et municipaux appliqués par les SPC; nous ne nous attendions pas à ce que ces derniers figurent parmi les priorités des EPS.

permettrait de raffiner l'analyse de ces priorités et la compréhension qu'a l'Agence des lacunes perçues en matière d'application de la loi.

Parcs Canada utilise peu le renseignement stratégique à l'heure actuelle, bien que des rôles aient été définis à cette fin.

Nous avons constaté que, pour être efficace, le programme d'application de la loi suppose non seulement des interventions en réaction aux infractions commises mais également l'utilisation du **renseignement** pour intervenir de manière proactive⁵⁰. Les approches fondées sur le renseignement permettent d'optimiser l'utilisation de ressources limitées en orientant les mesures d'application de la loi de manière à atténuer le plus efficacement possible les préjudices les plus graves, par exemple en ciblant les cas de non-conformité délibérée ou les espèces et les aires protégées les plus à risque.

Les deux catégories de renseignement reconnues dans le cadre de gestion de l'application de la loi de Parcs Canada sont les suivantes :

- le renseignement tactique – qui est utilisé pour aider le personnel d'application de la loi dans l'exécution de ses fonctions quotidiennes et dans le cadre d'enquêtes particulières; il est donc utilisé dans le cadre d'une situation ou d'une opération d'application de la loi existante;
- le renseignement stratégique – qui guide l'orientation et la prise de décisions stratégiques en vue de définir les cibles et les priorités, de prévoir les tendances et de planifier les affectations de ressources et les besoins en personnel.

Au sein de l'Agence Parcs Canada, le renseignement est censé appuyer l'application de la loi grâce à l'identification des personnes que l'on présume impliquées dans des activités préjudiciables pour les ressources naturelles ou culturelles dans les lieux administrés par l'Agence. La DAL a établi des procédures opérationnelles pour la collecte, l'enregistrement et la diffusion des renseignements. En outre, le gestionnaire des programmes stratégiques s'est vu confier les tâches suivantes :

- mettre au point un programme national du renseignement pour l'application de la loi et créer des réseaux avec des partenaires externes afin d'appuyer les activités d'application de la loi de l'Agence Parcs Canada;
- fournir des renseignements stratégiques sur les tendances actuelles et émergentes en ce qui a trait à la protection des ressources et à l'expérience du visiteur.

Nous avons constaté que, même si la DAL recueille des renseignements tactiques et les utilise, le programme a fait relativement peu pour accroître sa capacité dans le domaine du renseignement stratégique. Au cours des cinq dernières années, les gestionnaires des programmes stratégiques ont plutôt consacré leur énergie, de façon générale, à l'élaboration du fondement et du cadre de gestion du programme d'application de la loi. À l'exception d'un petit nombre de gardes de parc qui ont reçu une formation pour effectuer des recherches secrètes sur Internet (et qui sont affectés sur le terrain au besoin), la DAL ne dispose actuellement d'aucun employé spécialisé dans la collecte et l'analyse de renseignements stratégiques. En 2011, un projet pilote a été réalisé afin d'évaluer la capacité et l'utilité

⁵⁰ Dans ce contexte, le **renseignement** représente les données et l'information brutes sur le comportement des organisations ou des personnes qui contreviennent aux lois et aux règlements qui ont été analysées afin d'éclairer les décideurs sur les risques pour la sécurité publique ou les ressources, de manière à ce qu'ils puissent prendre des décisions stratégiques de nature à bien appuyer le travail d'application de la loi.

d'établir une carte des risques liés à l'application de la loi en fonction du niveau de sensibilité des ressources et du niveau de menace (p. ex. la proximité de routes et l'historique des incidents).

Parcs Canada a interrompu cette initiative pour se concentrer sur l'élaboration du SGIE.

La mise en œuvre du SGIE à Parcs Canada constitue toutefois un pas vers une capacité accrue de l'Agence dans le domaine du renseignement stratégique. Il est en effet essentiel de disposer d'une solide base de données centralisée propice à l'analyse du renseignement. Alors que le SSI constituait essentiellement un système de suivi des incidents, le SGIE améliorera la capacité d'analyse de données de l'Agence, à l'appui d'activités de surveillance et de planification opérationnelle proactives.

Au fur et à mesure qu'évolue le programme d'application de la loi de Parcs Canada, la mise en œuvre d'une fonction de renseignement stratégique pourrait contribuer à en améliorer l'efficacité et l'efficience et à favoriser les mesures préventives et l'atténuation des risques. Plus précisément, un examen des leçons apprises par les agences d'application de la loi d'autres ministères et juridictions indiquent qu'un usage accru du renseignement stratégique pourrait potentiellement présenter les avantages suivants pour le programme :

- **Capacité analytique poussée à l'appui de la planification** : Le modèle actuel, qui repose sur l'établissement des priorités des EPS, est généralement de nature réactive (déterminé par la prévalence d'incidents passés). En fonction de ce modèle, les gardes de parc sont chargés de régler des problèmes connus et non de détecter d'éventuels risques. L'intégration de renseignements stratégiques à ce modèle augmenterait la capacité globale de l'Agence à concevoir des stratégies proactives.
- **Ciblage amélioré de la capacité d'application de la loi sur les menaces les plus graves** : Le renseignement permet aux programmes d'application de la loi d'utiliser les ressources là où les cas de non-conformité sont le plus susceptibles de se produire ou d'avoir des conséquences graves, plutôt que de se limiter à intervenir en cas d'incident. L'approche fondée sur le renseignement peut donc améliorer la capacité d'un personnel opérationnel limité à détecter les menaces les plus importantes et à intervenir. Il en résulte en outre un allègement du fardeau réglementaire à l'égard des infractions et des délinquants qui présentent un risque faible.
- **Intégration améliorée de la DAL et des unités de gestion** : La production du renseignement stratégique est un processus cyclique; l'information recueillie dans le cadre des opérations sur le terrain est retransmise au personnel du renseignement, ce qui ferme la boucle de l'information et permet d'établir les futures priorités opérationnelles. Cette exigence de communication ouverte peut à son tour améliorer la capacité de collaboration du personnel concerné et sa disposition à communiquer des renseignements et à mettre en application une orientation efficace et intégrée.

Dans le cadre de l'évaluation, nous avons noté une tendance, parmi les organismes d'application de la loi en environnement, à recourir davantage à des approches d'application de la loi fondées sur le renseignement et axées sur le risque. Une initiative visant la professionnalisation et l'intégration de la capacité de renseignement des organismes fédéraux responsables de la sécurité et de l'application de la loi est en cours au sein de l'administration publique fédérale (Collectivité 2020)⁵¹. En effet, en 2013, Environnement et Changement climatique Canada a lancé un projet pluriannuel de renouvellement des

⁵¹ Collectivité 2020, piloté par le ministère de la Défense nationale, le Service canadien du renseignement de sécurité, le Bureau du Conseil privé et l'Association canadienne de la technologie de l'information, regroupe 26 ministères et organismes fédéraux qui disposent d'un programme de renseignements bien établi ou naissant.

renseignements afin d'augmenter sa capacité à produire et à utiliser des renseignements stratégiques. Cette expérience a démontré que les modèles d'application de la loi fondés sur les renseignements ne sont pas faciles à adopter ni à mettre en œuvre intégralement. L'adoption de tels modèles peut demander beaucoup de temps et exiger des changements sur le plan des pratiques opérationnelles et de l'affectation des ressources. Toutefois, les données indiquent que ces coûts pourraient être compensés par des avantages importants. L'Agence devrait considérer les avantages potentiels d'une capacité accrue en matière d'intelligence stratégique.

4.3.2. Interventions appropriées et opportunes en cas d'incident

Attentes	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none"> Les interventions en cas d'incident sont adéquates et menées en temps opportun. 	<ul style="list-style-type: none"> Mesure dans laquelle on répond aux demandes imprévues en temps opportun (le cas échéant). Éléments probants démontrant que les mesures d'application de la loi satisfont aux normes professionnelles (p. ex. accusations donnant lieu à des poursuites réussies). Opinion des parties prenantes quant à l'efficacité des activités d'application de la loi des gardes de parc aux fins de détection et de prévention des cas de non-conformité.

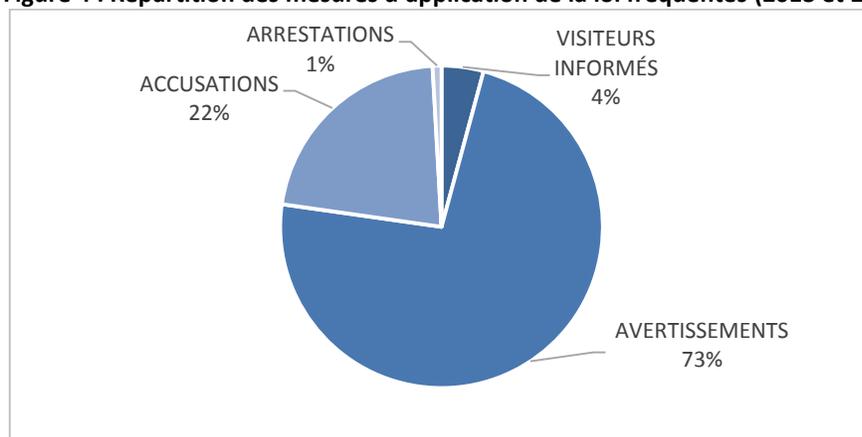
L'une des principales responsabilités des gardes de parc consiste à prendre des mesures d'application de la loi lorsque des incidents surviennent. Les gardes de parc peuvent déterminer le niveau des mesures à appliquer lors d'un incident donné. Ils peuvent choisir parmi plusieurs possibilités : ne pas intervenir, fournir de l'information, donner des avertissements, renvoyer le cas à un autre organisme ou demander l'aide d'une autre agence, faire enquête, procéder à une expulsion, porter des accusations ou procéder à une arrestation. Les gardes de parc déterminent la mesure d'application de la loi appropriée en exerçant leur jugement professionnel et en se fondant sur leur analyse de la situation et sur le cadre juridique pertinent.

Il peut arriver qu'un incident unique exige plus d'une mesure d'application de la loi. L'analyse des données du SSI indique que les 43 718 incidents enregistrés ont donné lieu à plus de 48 439 mesures d'application de la loi de mai 2009 à mars 2015⁵². Ces mesures comprenaient toutes les interventions susmentionnées. En 2013 et 2014, la DAL a produit des rapports sur quatre types de mesures fréquentes : informer les visiteurs, donner des avertissements, porter des accusations et procéder à des arrestations (voir la figure 4)⁵³.

⁵² Les données sur ces types de mesures n'ont pas été enregistrées de manière uniforme au cours des différents exercices et par les différentes unités de gestion. L'utilisation du nouveau SGIE devrait résoudre ce problème.

⁵³ Avant 2013, les données étaient enregistrées dans un format différent.

Figure 4 : Répartition des mesures d'application de la loi fréquentes (2013 et 2014)



Source : SSI

En 2013 et 2014, les rapports indiquent que les gardes de parc ont donné plus de 7 399 avertissements (verbaux ou écrits) et qu'ils ont informé 527 visiteurs (ou groupes de visiteurs) des règles et des règlements à respecter. Ces deux types de mesure comptent pour la majorité (78 %) des mesures d'application de la loi prises. On pouvait, jusqu'à un certain point, s'attendre à de tels résultats; comme il a été mentionné, les gardes de parc prennent régulièrement des mesures pour prévenir la commission d'infractions et en atténuer les répercussions. Toutefois, l'éducation et l'information du public n'est pas la principale responsabilité de la DAL. Les gardes de parc ont affirmé que le temps qu'ils consacrent à ces activités pourrait être considérablement moindre si les unités de gestion leur offraient un soutien plus efficace dans le domaine de la prévention. Cette observation s'applique également aux mesures d'application de la loi prises à la suite d'incidents administratifs.

De plus, selon les données, les gardes de parc ont porté 2 044 accusations (soit 1 022 accusations par année, en moyenne) et ils ont participé à 120 arrestations en 2013 et 2014. La majorité des accusations (57 %) et environ 25 % des arrestations avaient trait à la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*. Les autres accusations et arrestations relèvent de différentes lois et différents règlements fédéraux et provinciaux (dont le *Code criminel*, la *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, la *Loi sur les espèces en péril* et diverses lois provinciales sur l'alcool et les lois et règlements régissant la circulation)⁵⁴.

Même si les données du SSI et des rapports annuels n'indiquent pas dans quelle mesure ces accusations ont donné lieu à des poursuites réussies, elles ont manifestement produit des résultats. Les accusations portées par l'ensemble des détachements ont donné lieu à des amendes d'une valeur minimale de 100 000 \$ en 2013 et 127 000 \$ en 2014. Dans le Résumé du rapport national (2014) de la DAL, il est mentionné que plusieurs dossiers d'accusation se règlent rapidement car les accusés plaident coupables. Quelques dossiers ont exigé des enquêtes plus complexes, d'une durée de deux ans ou plus. Par exemple, à la suite des modifications apportées à la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* (2009), des amendes minimales élevées ont été imposées à des entreprises commerciales. Les accusations connexes ayant souvent donné lieu à une défense vigoureuse, ces incidents sont complexes.

De manière générale, tous les informateurs clés ont indiqué que la mise en œuvre du programme d'application de la loi a donné lieu à un effectif professionnel et spécialisé. Dans le cadre de notre

⁵⁴ Les données du SSI ne précisaient pas en vertu de quelle loi 10 % des arrestations ont été effectuées.

sondage, les directeurs d'unité de gestion et les gardes de parc ont convenu que ces derniers fournissaient généralement les services en temps opportun et intervenaient rapidement en cas d'incident. Par ailleurs, la capacité des gardes à intervenir à titre d'agent de la paix armé a été jugée efficace par les informateurs clés pour ce qui est de déceler et d'empêcher les manquements aux exigences législatives. Il a toutefois été noté que la réduction de la couverture et de la présence sur le terrain des gardes (par rapport à la période précédant l'Initiative d'armement) peut avoir diminué l'efficacité de Parcs Canada dans ce domaine.

4.4 RENDEMENT : EFFICIENCE ET ÉCONOMIE

Un programme est **efficace** dans la mesure où l'on produit un plus grand niveau d'extrants avec le même niveau d'intrants, ou le même niveau d'extrants avec un niveau d'intrants inférieur. Les niveaux d'intrants et d'extrants peuvent se traduire par des hausses ou des baisses de qualité, de quantité, ou les deux. Un programme est **économique** dans la mesure où le coût des ressources employées correspond à peu près au montant minimum nécessaire pour atteindre les résultats escomptés.

Attentes	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none"> Les mesures d'application de la loi sont mises en œuvre au coût le plus bas possible pour l'Agence. Les intrants sont suffisants pour atteindre les extrants et résultats attendus. 	<ul style="list-style-type: none"> Écart entre les dépenses budgétisées et les dépenses réelles. Les économies possibles relevées sont relativement mineures. Preuve que les intrants sont suffisants pour produire les extrants et résultats attendus. Preuve des souplesses et contraintes en matière de gestion (descriptive).

4.4.1. Description des budgets et dépenses

En 2008, l'autorisation donnée par Parcs Canada de créer un programme d'application de la loi appuyé par un effectif armé était accompagnée de l'attribution annuelle de fonds à objectif spécifique, dont 8,5 millions de dollars pour l'exercice 2008-2009 (au lancement du programme) et 2,4 millions de dollars pour les exercices suivants. Ce budget a depuis été complété par des crédits supplémentaires associés à la partie des à objectif spécifique qui soutiennent les initiatives connexes au sein de l'Agence. Par exemple, environ 262 000 \$ prélevés sur les fonds spéciaux totaux alloués à la création du parc urbain national de la Rouge ont été réaffectés à l'application de la loi.

De 2008-2009 à 2014-2015, les **crédits budgétaires** totaux affectés au programme d'application de la loi ont atteint en moyenne 9,6 millions de dollars par année. Au cours de la première année (2008-2009), les fonds à objectif spécifique couvraient le budget total du programme étant donné que ce dernier n'était pas entièrement opérationnel. Au cours des années suivantes, environ 24 % du budget provenait des fonds à objectif spécifique, le reste étant puisé à même les ressources permanentes de Parcs Canada (c.-à-d. des services votés). Parcs Canada a expressément affecté environ 9,2 millions de dollars par année au programme d'application de la loi⁵⁵. À peu près 0,4 million de dollars par année est consacré à d'autres unités opérationnelles de l'Agence en vue d'appuyer leurs activités respectives au sein de DAL.

⁵⁵ Les moyennes établies excluent les crédits pour 2008-2009, la première année n'étant pas représentative des années opérationnelles réelles.

Le tableau 6 présente le résumé des **dépenses** du programme d'application de la loi pour 2008-2009 à 2014-2015⁵⁶. Au cours de cette période, les dépenses totales de Parcs Canada pour ce programme sont estimées à 63 millions de dollars, soit une moyenne de 9 millions de dollars par année.

Tableau 6. Dépenses du programme d'application de la loi (en milliers de dollars), 2009-2010 à 2014-2015⁵⁷

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Crédits budgétaires du programme d'application de la loi							
Allocation initiale	8 321	11 745	9 614	9 614	9 586	9 386	9 054
Report	4 756	-	560	532	332		-
Allocation restante	3 566	11 745	9 054	9 082	9 254	9 386	9 054
Dépenses du programme d'application de la loi							
Bureau national	1 937	7 152	8 200	7 410	7 890	8 121	8 547
Unités opérationnelles	5 428	2 320	1 971	1 297	834	1 361	239
Total	7 365	9 473	10 171	8 706	8 724	9 483	8 785

Source : STAR (mars 2016)

En moyenne, 74 % de ces dépenses couvraient les traitements et salaires et 26 % les biens et services. Ces derniers concernent principalement l'équipement, les déplacements, les relocalisations et les formations; l'importance financière de chacun a évolué dans le temps, à mesure que la DAL est passée de la phase de mise en service à la phase opérationnelle.

La grande majorité des dépenses du programme sont engagées par la DAL. Les dépenses des unités de gestion se rapportent aux fonctions de soutien, comme le soutien de la flotte (y compris le carburant et l'entretien), les bureaux et les aires d'entreposage, ainsi que les services de répartition aux détachements de gardes de parc qu'elles hébergent. Un certain nombre d'unités de gestion ont également déclaré des traitements et salaires connexes.⁵⁸

En comparant le budget alloué au programme et les dépenses réelles, il a été constaté que les dépenses totales du programme pour 2008-2009 à 2014-2015 ont été inférieures aux crédits prévus. En quelques années, le programme a pu reporter des sommes importantes réservées à la mise en œuvre de projets pluriannuels (p. ex. la formation des recrues gardes de parc et mise en place du SGIE).

4.4.2. Matériel et équipement d'application de la loi

En s'assurant que les gardes de parc ont accès à du matériel et à de l'équipement adéquats, on veille à ce que les services d'application de la loi soient efficaces et offerts en toute sécurité. La reddition de

⁵⁶ De 2008-2009 à juin 2014, le code d'activité « 2051 – Application de la loi » a été attribué à toutes les dépenses de la Direction. En juin 2014, la structure de codage a été révisée de sorte que l'application de la loi est maintenant un élément des codes d'activité pour la conservation des PN, des LHN, des AMNC et du PUN (un code par système).

⁵⁷ Ces dépenses ne comprennent pas les dépenses liées aux régimes d'avantages sociaux des employés, aux indemnités de départ et de maternité ou à la fonction de trésorerie.

⁵⁸ Le volume des dépenses des unités de gestion codées en salaires varie, d'environ 300 000 \$ à 600 000 \$ par année. Les unités de gestions emploient ces fonds pour le prolongement du contrat des GT-04 saisonniers, par exemple.

comptes et la responsabilité financière pour ces intrants sont réparties entre la DAL et les unités de gestion desquelles relèvent les gardes de parc. Ces responsabilités sont clairement délimitées. La DAL est responsable de la plus grande partie du matériel employé pour les services d'application de la loi (équipement de protection individuelle, uniformes, équipement d'enquête, registres des demandes de service, etc.). Les unités de gestion sont largement responsables des fonctions de soutien, comme la fourniture des véhicules et des embarcations (y compris le carburant et l'entretien), des bureaux et des aires d'entreposage, ainsi que des services de répartition aux détachements qu'elles hébergent. Les sections ci-après résument les conclusions se rapportant aux capacités de la DAL en rapport avec ces intrants clés.

Bureaux et aires d'entreposage

Par le truchement de sa Directive de gestion et de son Manuel sur les procédures administratives et opérationnelles en application de la loi, la DAL exige l'observation de normes précises relatives à l'entreposage sécuritaire de l'équipement d'application de la loi et de l'information s'y rapportant (p. ex. les armes de poing, éléments de preuve et articles saisis). Comme cela a été mentionné auparavant, la vérification du programme d'application de la loi (2011) a conclu que les installations fournies par les unités de gestion pour l'entreposage sécuritaire des armes de poing et des munitions étaient adéquates. Dans le cadre de notre évaluation, nous n'avons rien trouvé qui attesterait que la situation a changé⁵⁹.

En revanche, les normes de la DAL relatives aux bureaux de nature générale et autres fonctions spécialisées ne sont pas clairement définies. Le Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux (2014) a révélé que seulement 48 % des employés de la DAL estiment que leur milieu physique (c.-à-d. les bureaux) convient aux exigences du poste. Ce point a également été soulevé au cours des visites sur le terrain. Par exemple, à la plupart des emplacements, on a signalé le manque d'installations adéquates pour les interrogatoires d'enquête. Par ailleurs, au cours des visites sur le terrain et dans le cadre de notre sondage, le personnel de la DAL a souligné que la taille et l'emplacement des bureaux ne convenaient souvent pas aux exigences opérationnelles quotidiennes. La DAL s'efforce actuellement, en collaboration avec les unités de gestion, de trouver des installations appropriées pour les gardes de parc (bureaux, salles d'entrevue, aires d'entreposage sécuritaire des dossiers, etc.). La DAL s'attend à ce que cette exigence soit mise de l'avant dans les futurs EPS.

Normes relatives aux véhicules et aux embarcations

Les véhicules réservés à l'application de la loi sont indispensables à une prestation de services efficace. Ceux-ci constituent la plate-forme d'opération pour la plupart des interventions menées par les gardes de parc. Avec la mise en place du SGIE et l'intégration des stations d'accueil informatiques dans tous les véhicules d'application de la loi, ces derniers servent à la fois de moyen de transport et de bureau mobile. En 2015, il y avait 65 véhicules de ce type répartis dans 26 unités de gestion. En 2014, ils parcouraient déjà 35 % plus de kilomètres que la moyenne des véhicules de l'Agence.

À la création de la DAL en 2009, les unités de gestion ont été chargées de fournir les véhicules réservés à l'application de la loi. Les coûts associés devaient être défrayés à partir des budgets établis des unités de gestion et des crédits provenant de fonds à objectif spécifique prévus à cet effet (c.-à-d. 1,1 million de dollars en 2008-2009 et 276 000 \$ par année dans les exercices ultérieurs). Ainsi, au cours de la période

⁵⁹ Un examen détaillé du caractère adéquat des installations d'entreposage des éléments de preuve et des articles saisis ne faisait pas parti du mandat de la vérification ou de la présente évaluation.

visée par l'évaluation, le directeur de l'Application de la loi n'exerçait pas un contrôle de gestion direct sur les biens essentiels à la bonne marche des opérations d'application de la loi dont il était responsable. Par ailleurs, il n'existait pas de mécanisme destiné à assurer efficacement et économiquement la sélection et la mise à disposition adéquates et cohérentes de ces véhicules à l'échelle nationale.

Consciente de ces limites, la DAL a demandé, au début de 2015, l'autorisation des hauts dirigeants de transférer la responsabilisation en matière de gestion des véhicules d'application de la loi des unités de gestion vers la DAL. Afin de prendre en charge tous les aspects relatifs à la flotte de véhicules d'application de la loi, la DAL a estimé qu'il faudrait accroître le budget annuel de 830 493 \$ (soit 12 777 \$ par véhicule/par année, en plus du salaire pour le gestionnaire de la flotte)⁶⁰. Cette recommandation a fait l'objet d'une approbation de principe, à l'exception des fonds pour le salaire du gestionnaire de la flotte. La DAL évalue toujours la faisabilité de s'approprié la flotte et explore par ailleurs d'autres solutions (p. ex. élaboration de normes détaillées pour acquérir et équiper les véhicules), pour veiller à ce que les préoccupations soient adéquatement abordées grâce à une procédure efficace et économique.

De plus, les unités de gestion doivent fournir d'autres moyens de transport (p. ex. embarcations, véhicules tout-terrain et à neige, chevaux et bicyclettes) pour répondre aux besoins en matière d'application de la loi; les exigences relatives à ces ressources devraient être négociées dans l'EPS. Comme ces moyens de transport sont choisis en fonction des besoins sur le terrain, leur disponibilité et leur équipement diffèrent considérablement d'un détachement à l'autre. Certains détachements disposent d'un accès direct à des véhicules et embarcations réservés alors que d'autres partagent ces ressources avec d'autres groupes de l'unité de gestion. Nous avons constaté que les décisions des unités de gestion en la matière ne se fondent pas nécessairement sur les besoins opérationnels. Par exemple, les détachements qui doivent couvrir de grandes aires marines (p. ex. les AMNC) n'ont souvent pas accès à une embarcation réservée aux patrouilles ou interventions en cas d'incident. De plus, les embarcations partagées ne sont pas identifiées de manière distinctive pour les activités d'application de la loi (ce qui est perçu comme un facteur de risque en matière de sécurité pour le personnel qui n'est pas chargé de ces opérations).

Directive sur les questions et les normes relatives au port d'uniforme

À titre d'agents de la paix, les gardes de parc doivent être clairement visibles et identifiables par le public. Pour ce faire, on a recours à des uniformes qui arborent les signes distinctifs d'appartenance au Programme d'application de la loi. Les exigences relatives aux uniformes des gardes de parc figurent dans les normes opérationnelles de la DAL.

Au cours des entrevues et dans le cadre de notre sondage, de nombreux gardes de parc ont indiqué que le design et les tissus employés pour les uniformes actuels de la DAL présentent des inconvénients. Plus précisément, ils se sont dits préoccupés par le fait que ces uniformes ne convenaient pas bien à un usage intensif en plein air. La DAL a déjà modifié les normes sur l'utilisation des dispositifs de transport d'équipement de protection individuelle fournis aux gardes de parc afin de trouver des solutions à des problèmes particuliers de santé et de sécurité (p. ex. modification du ceinturon de service classique). En août 2016, on a procédé à une vérification complète de l'uniforme. Des décisions concernant les

⁶⁰ Le budget comprend les coûts d'achat, d'équipement et d'entretien annuel et les frais généraux et de carburant (fondés sur les chiffres de 2014). Il comprend également les coûts des salaires associés au nouveau poste PM-05 créé au sein de la DAL pour gérer la flotte et l'équipement réservés à l'application de la loi.

exigences en matière d'uniforme ont permis de choisir de nouveaux tissus et de changer le design, puis des prototypes ont été fabriqués. Des essais sont prévus bientôt sur le terrain. La DAL prévoit intégrer les nouveaux modèles en janvier 2017.

Services de répartition

L'Agence possède deux centres de services de répartition d'urgence – l'un au parc national Banff (duquel relèvent 10 parcs nationaux et unités de gestion), l'autre au parc national Jasper (qui couvre plus de 40 parcs nationaux et lieux historiques nationaux). Ces centres appuient les opérations de télécommunication pour de multiples fonctions de l'Agence et organismes partenaires externes, recevant des centaines d'appels qui portent sur une grande diversité de situations (sécurité publique, conflits humain-animaux sauvages, avalanches, accidents de la route, etc.). Le programme d'application de la loi compte par ailleurs sur ces services pour recevoir et transmettre des signalements d'incident d'application de la loi.

Nous avons noté que l'Agence a relevé des problèmes en rapport avec ces services (p. ex. systèmes de répartition vieillissants qui présentent un risque de défaillance, accroissement annuel de l'achalandage) et des plans ont été établis pour veiller à les résoudre. Par exemple, un investissement dans un nouveau logiciel de conception assistée par ordinateur à l'automne 2014 favorisera l'élaboration d'une solution conforme aux normes de l'industrie, laquelle sera lancée par l'Agence en novembre 2016. Un comité directeur de gestion, une équipe spéciale multifonctionnelle et une équipe de projet de logiciel ont été mis sur pied pour mener cette initiative.

Pour assurer le maximum d'efficacité, il importe que les organismes d'application de la loi compétents soient avisés le plus rapidement possible après la détection d'un incident. D'après les données figurant dans le SSI, les rapports du public sont à l'origine d'au moins 9,5 % des signalements d'incident. Au cours des visites sur le terrain, nous avons constaté que le public ne sait pas toujours clairement avec qui il doit communiquer en cas d'urgence. Par exemple, alors que l'information sur les parcs nationaux à l'intention des visiteurs évoque généralement le centre de répartition de Jasper comme un contact pertinent en cas d'urgence, il n'est pas sûr que les visiteurs de parcs partout au pays comprennent bien l'importance de ce centre pour le programme d'application de la loi. Cette question devrait être examinée plus en détail dans le cadre d'une évaluation prévue de la sécurité des visiteurs.

4.4.3. Capacité opérationnelle en matière de services d'application de la loi

Attentes	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none"> Les ressources humaines cadrent avec les demandes de service. 	<ul style="list-style-type: none"> Structure de la prestation de services par rapport aux demandes.

En 2008, Parcs Canada a obtenu l'autorisation de créer jusqu'à 100 postes de garde de parc armé dédiés à l'application de la loi. Ces postes constituent l'essentiel de la capacité opérationnelle de l'Agence en matière de services d'application de la loi. Alors que cela représente environ 25 % de l'effectif de gardes de Parcs Canada en place avant l'Initiative d'armement, ceux-ci ne participaient pas directement, dans la structure précédente, aux mesures d'application de la loi (parce qu'ils étaient aussi engagés dans la

conservation des ressources, la gestion des conflits humain-faune, la sécurité publique, etc.)⁶¹. Ces tâches axées sur conservation des ressources, de même que la mise en œuvre du programme de prévention afin de minimiser les besoins en matière d'application de la loi, constituent maintenant la responsabilité première du personnel des unités de gestion, avec l'appui continu, selon qu'il convient, des gardes de parc pour ce qui est des mesures d'application de la loi (p. ex., fermeture officielle d'une route lors d'une opération de contrôle d'avalanche).

À l'intérieur de ces paramètres, nous nous attendions à ce que les ressources humaines employées par la DAL soient en mesure de produire les extrants et les résultats attendus pour le programme. Plus précisément, nous nous attendions à ce que les intrants cadrent fidèlement avec les demandes de service.

4.4.3.1. Structure de prestation des services et capacité des gardes de parc

Les affectations des gardes de parc sont organisées autour de la notion d'aires de service des détachements. Ces dernières correspondent grosso modo aux unités de gestion de l'Agence; certains détachements fournissent des services à plusieurs unités de gestion et certaines unités de gestion hébergent plus d'un détachement. En date de novembre 2014 :

- Il y avait 85 postes de garde de parc armé dédiés à l'application de la loi, organisés en 32 détachements.
- Ces détachements étaient chapeautés par 25 superviseurs de garde de parc (certains de ces superviseurs étant responsables de plusieurs détachements).
- On attribuait à chacun de ces détachements un ou plusieurs gardes de parc (GT-04). Les postes de garde GT-04 sont soit des postes à l'année (1,0 ETP), soit des postes saisonniers d'une durée de neuf mois (0,75 ETP).

À partir de cette analyse, nous calculons une capacité totale de 77,25 ETP (c.-à-d. 25 GT-05, 29 GT-04 à l'année et 31 GT-04 saisonniers). Les estimations de la capacité réelle et à tout moment en ce qui a trait aux gardes de parc sont davantage réduites par ce qui suit :

- **Gardes de parc non en service.** Il existe diverses raisons pour lesquelles les gardes peuvent ne pas être en service : ils peuvent être en congé de longue durée (congé parental, congé de maladie), affectés à des tâches administratives (pour cause de formation ou de blessure) ou en affectation à l'extérieur de la DAL. En 2012, la DAL s'estimait généralement en mesure de conserver une capacité opérationnelle de 80 % à 85 %. En 2014, elle indiquait que le pourcentage des gardes de parc non en service, toutes périodes confondues, était en moyenne de 9 %. Dans les deux cas, ces résultats seraient supérieurs à la norme de l'industrie (normalement, de 25 % à 30 % des agents d'un corps policier ne sont pas en service)⁶².
- **Postes vacants.** Selon les calculs, la capacité totale de la DAL, en ce qui a trait aux gardes de parc, est de 77,25 ETP (2014). Toutefois, on constate qu'il y a presque chaque année un certain nombre

⁶¹ Le passage, pour les gardes de parc, du statut de généraliste à celui de spécialiste en application de la loi a été un enjeu important pour le nouveau programme, en particulier chez les membres du personnel de l'Agence en fonction depuis longtemps. Ce changement de culture a obligé le personnel à accepter les limites de la nouvelle fonction plus ciblée des gardes de parc et à ajuster en conséquence les attentes en matière de service.

⁶² Selon les estimations de la DAL (2012).

de postes vacants. Par exemple, en 2014, la DAL estimait le taux moyen de postes vacants à 8 %, soit une capacité réelle de 71 ETP (incluant les ETP en service et non en service).

Lorsque le programme a été mis sur pied, la structure des détachements de la DAL et l'affectation de postes d'agents en service à ces détachements été déterminée en collaboration avec les unités de gestion, en se fondant sur une analyse conjointe des données sur les incidents passés et des besoins courants en matière d'application de la loi. La structure de détachements qui en découle a été conçue dans le but de satisfaire aux exigences opérationnelles, dans les limites des fonds alloués.

La direction s'attendait à devoir rajuster les affectations des détachements en fonction des leçons apprises après le début de la mise en œuvre et en fonction des nouveaux besoins opérationnels. Bien qu'on a autorisé Parcs Canada à créer jusqu'à 100 postes, le gouvernement ne lui a pas alloué les fonds à objectif spécifique supplémentaires nécessaires pour payer les salaires et les traitements de ces nouveaux employés⁶³. Par conséquent, à moins que des fonds additionnels soient mis à la disposition de la DAL (p. ex., des fonds supplémentaires à objectifs spéciaux dans le cadre de la création de nouveaux parcs ou nouvelles aires marines de conservation.), sa capacité à créer de nouveaux postes demeure limitée.

Nous avons constaté que cette structure et cette capacité de service sont demeurées relativement stables depuis la mise en œuvre du programme. Cependant, des examens des exigences opérationnelles réalisés au cours des cinq premières années d'existence du programme ont amené la DAL à effectuer quelques changements organisationnels. Plus précisément :

- **Ajout de nouveaux postes.** En 2011, quatre postes ont été créés et répartis parmi les détachements (un poste GT-05, un poste GT-04 à l'année et deux postes GT-04 saisonniers). En 2013, un détachement a été créé pour répondre aux besoins du nouveau parc urbain national de la Rouge ainsi que trois autres postes (un poste GT-05 et deux postes GT-04 saisonniers).
- **Modification des rapports hiérarchiques.** À l'origine, six détachements ne comptaient qu'une seule personne occupant un poste GT-04, et ces postes (non supervisés par un GT-05) relevaient directement des gestionnaires des opérations d'application de la loi (PM-06). En 2012, ces rapports hiérarchiques ont été modifiés et, depuis, ces postes relèvent de superviseurs (GT-05) des environs. Certains superviseurs GT-05 sont donc responsables de plusieurs détachements.
- **Abolition de postes.** Depuis 2012, la DAL a dû réduire son budget salarial annuel, conformément aux directives du gouvernement fédéral d'assumer à même les budgets internes les augmentations de salaire prévues dans la convention collective. Jusqu'ici, il en est résulté l'abolition de quatre postes GT-04 vacants (3,75 ETP) et la modification d'un poste GT-04 à l'année vacant en un poste GT-04 saisonnier⁶⁴. Pour réduire les incidences de ces coupures, maintenir la qualité de la prestation des services et s'adapter à l'évolution des besoins opérationnels, on a par la suite réinvesti 1,5 ETP de poste GT-04 dans les détachements touchés ou des détachements voisins.

⁶³ Les postes de gardes de parc ont été financés au moyen d'une réaffectation interne d'une partie des fonds auparavant destinés aux quelque 400 gardes de parc multifonctionnels. Pour obtenir plus de détails, voir la section 4.4.1.

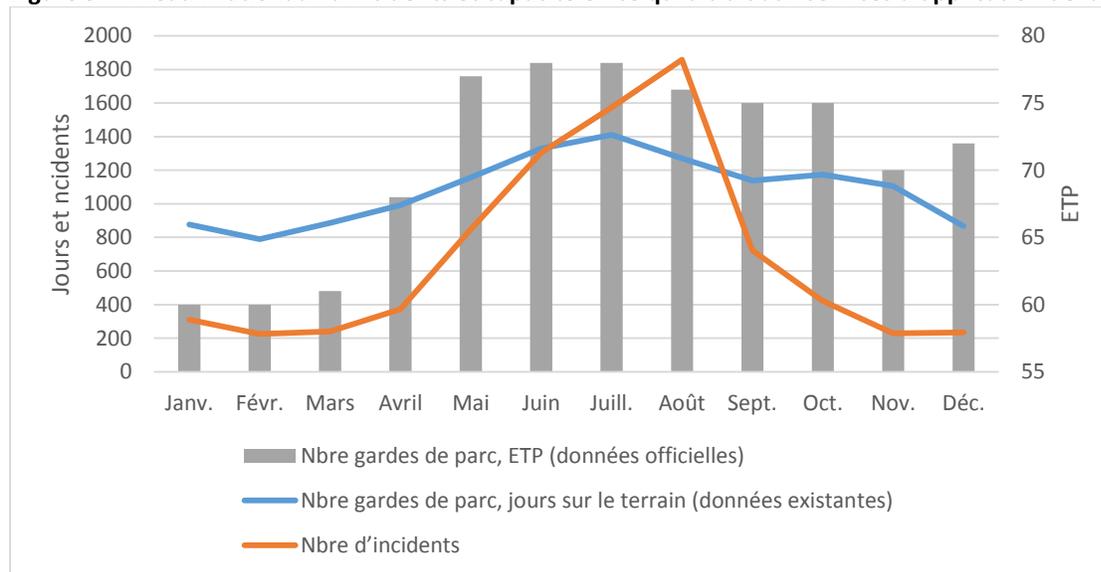
⁶⁴ La DAL doit toujours couper l'équivalent de 0,5 ETP en salaires de poste GT-04 pour respecter le plafond salarial de l'unité opérationnelle. On prévoit que la prochaine convention collective entraînera des pressions salariales semblables.

4.4.3.2. Harmonisation de la prestation de services et de la demande⁶⁵

Selon les données relatives aux incidents produites par l'ensemble des détachements, la demande en matière de services d'application de la loi sur le terrain atteint un sommet pendant la haute saison des visites, laquelle va de mai à septembre (voir la figure 5). Nous avons constaté que la capacité réelle en ce qui a trait aux gardes de parc atteint également un sommet au cours de ces mois. Ces données indiquent qu'il existe une corrélation positive entre les services et la demande.

Horaire de travail des gardes de parc. Des analyses des données du SIDAG sur les horaires de travail ont révélé qu'en 2014, les gardes de parc consacraient en moyenne jusqu'à 26 % de leur temps de service (c.-à-d. de leurs jours de travail) à des activités autres que le service actif sur le terrain. Ce temps est consacré à d'autres tâches opérationnelles ou administratives (déplacements, procédures judiciaires, formation) ou correspond à des congés divers⁶⁶. La proportion de l'ensemble du temps opérationnel des gardes de parc passé ailleurs que sur le terrain est plus faible pendant les mois d'été (elle varie de 12 % en juillet à 20 % en août). Pendant ces mois, la DAL ajuste sa mire afin d'assurer que la prestation de services n'est pas affectée par la capacité des gardes de parcs. Par exemple, les gestionnaires des opérations d'application de la loi de la DAL limitent à deux semaines la durée maximale des vacances que les gardes de parcs peuvent prendre en été.⁶⁷ Les superviseurs de gardes de parcs considèrent également les réalités opérationnelles et les priorités établies dans les EPS lorsqu'ils établissent les horaires et, si possible, diffèrent les tâches administratives et la formation à un moment plus opportun.

Figure 5 : Niveaux nationaux d'incidents et capacité en ce qui a trait aux services d'application de la loi, 2014



Sources : SSI et SIDAG

⁶⁵ Les éléments de la présente analyse découlant des données du SIDAG doivent être interprétés avec prudence. Le SIDAG ne contient des données que pour l'année 2014 et plusieurs analyses ont été effectuées sans autres données conjoncturelles que les meilleures estimations de la DAL.

⁶⁶ Nous avons noté que le fardeau administratif des gardes de parc était le plus lourd dans les provinces (Alberta, Terre-Neuve-et-Labrador) et les territoires où la *Loi sur les contraventions* (1992) n'est pas appliquée et où toutes les infractions passibles d'une amende exigent une comparution devant une cour fédérale (ailleurs, la plupart de ces infractions donnent lieu à l'émission d'une contravention).

⁶⁷ Malgré cette mesure, des analyses des données sur les horaires de travail des gardes de parc en 2014 ont révélé que le mois d'août est celui qui affiche le plus haut pourcentage de jours de vacances annuelles (16 %).

Du fait que le programme d'application de la loi est axé sur la prestation des services prévus dans les EPS et qu'il s'agit de l'un des principaux résultats attendus du programme, nous nous attendions à ce que la capacité de chaque détachement, en ce qui a trait aux gardes de parc, corresponde à la demande de services décrite dans les EPS (dans les limites autorisées par la DAL). Nous avons constaté que la plupart des EPS comprennent des paramètres relatifs aux ressources et aux horaires, mais les évaluateurs n'ont pas pu déterminer dans quelle mesure la capacité satisfait à la demande de services, à l'heure actuelle, puisque les rapports annuels aux unités de gestion n'en font pas état et que la DAL ne recueille pas ces données sous d'autres formes.

Dans le cadre du sondage de l'évaluation, près de 40 % des directeurs d'unité de gestion estimaient que leur unité de gestion ne comptait pas suffisamment de gardes de parc pour s'acquitter des engagements pris dans les EPS. On ignore si cette réponse révèle un véritable problème sur le plan de la capacité ou si elle signifie que les priorités des EPS ne sont pas appropriées. Par ailleurs, 15 % des directeurs d'unité de gestion considèrent que de doter l'unité d'une capacité suffisante est un véritable défi saisonnier. Ce défi varie selon les parcs, certains directeurs affirmant manquer de ressources en été, lorsque la demande augmente en proportion du nombre de visiteurs, alors que d'autres disent manquer de ressources en hiver, lorsque les gardes de parc saisonniers sont retirés de l'effectif. Parcs Canada est l'un des très rares organismes d'application de la loi canadiens à fournir des armes aux agents qui occupent des postes saisonniers. Les autres organismes peuvent embaucher du personnel à temps partiel, mais il ne s'agit généralement pas d'agents d'application de la loi armés. Nous avons constaté que, pour satisfaire aux exigences opérationnelles, on prolonge souvent la période de travail des gardes de parc saisonniers pendant toute la durée de leur période normale d'inactivité. En 2015-2016, la période de travail de sept gardes de parc (c.-à-d. 22,5 % de tous les postes GT-04 saisonniers) a été prolongée.

Dans une certaine mesure, les manques de capacité temporaires sont efficacement comblés au moyen d'affectations temporaires.

Les gestionnaires de la DAL et des unités de gestion ont souligné que, du fait que les ressources sont limitées, toute réduction de la capacité des détachements peut entraîner de fortes pressions dans les parcs. Il existe des méthodes de recrutement pour pourvoir les postes vacants, mais elles comprennent un processus fortement concurrentiel d'une durée de 9 mois, à l'issue duquel les recrues doivent suivre une formation de 12 semaines. En raison de la longueur et des coûts de ce processus, la DAL ne lance qu'un seul processus de recrutement aux deux ans.

Nous avons constaté que les affectations temporaires permettent au personnel d'application de la loi (qui peut être déployé à l'échelle du pays), de gérer les problèmes d'application de la loi qui exigent temporairement du personnel supplémentaire ou du personnel ayant des compétences spécialisées. Ce personnel peut être intégré au plan tactique d'un détachement afin de l'aider à s'attaquer à certaines priorités des EPS (p. ex. augmenter le nombre de patrouilles effectuées par des gardes de parc pendant la saison de la chasse ou pouvoir compter sur du personnel supplémentaire à l'occasion d'une activité spéciale). On peut aussi y avoir recours dans le cadre de mesures réactives prises à la suite d'incidents particuliers ou en cas de vacances imprévues.

En 2014, près de 100 affectations temporaires ont été confiées à 48 gardes de parc⁶⁸. Les taux les plus élevés de recours aux affectations temporaires ont été enregistrés en octobre et en novembre (46 % du nombre total de jours pendant l'année) et les plus faibles pendant la haute saison des visites (de mai à septembre). Le personnel de l'application de la loi et celui des unités de gestion considèrent que ces affectations ont efficacement permis de répondre aux besoins temporaires des parcs. Il a toutefois été souligné que le recours aux affectations temporaires n'a pas pour effet d'augmenter la capacité réelle en ressources mais simplement de déplacer les ressources d'un endroit à l'autre (c.-à-d. que tout gain enregistré dans un parc se traduit par une perte dans un autre parc). La planification préalable des affectations temporaires, dans la mesure du possible, a été considérée comme une pratique exemplaire pour limiter toute contrainte connexe liée aux ressources.

Il y a lieu de croire que les affectations de gardes de parc peuvent être mieux harmonisées avec les demandes de services. Pendant les entrevues, plusieurs gestionnaires ont mentionné la nécessité de procéder à un examen approfondi de la capacité en ce qui a trait aux gardes de parc et des affectations dans chaque détachement afin de s'assurer que ces dernières s'harmonisent avec les demandes de services actuelles et à venir. L'analyse des données disponibles indique qu'il pourrait y avoir lieu d'effectuer un examen stratégique des affectations de gardes de parc dans les divers détachements. Par exemple, dans certains parcs, le nombre de visiteurs a considérablement augmenté depuis 2009. Ces augmentations peuvent être associées à des hausses du nombre d'incidents (réels ou éventuels), mais le nombre de gardes de parc n'a pas nécessairement été modifié en conséquence. Les données indiquent par ailleurs la présence d'autres incohérences possibles. Par exemple, on a affecté au parc national de la Péninsule-Bruce une ressource de moins qu'au parc national Kouchibouguac, bien qu'il accueille deux fois plus de visiteurs et qu'il s'y produise deux fois plus d'incidents, selon le SSI.

De plus, compte tenu de la capacité actuelle, il arrive souvent qu'un seul garde de parc soit en poste à un moment donné. Les menaces associées à cette pratique sont atténuées par le recourt à l'orientation stratégique, à la formation et à la planification tactique. Toutefois, en pareil cas, les gardes de parc ne peuvent réaliser certaines activités d'application de la loi exigeant la présence de deux employés (p. ex., effectuer des arrêts de véhicules, transporter des détenus, effectuer des activités d'application de la loi en canot).

Les gardes de parc perçoivent des problèmes liés à la satisfaction professionnelle.

Selon les résultats du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux (SAFF; 2014), les employés de la DAL sont moins satisfaits de leur travail ou de l'Agence que l'ensemble des employés de l'Agence (77 % des employés de la DAL sont satisfaits de leur travail et 56 % d'entre eux sont satisfaits de l'Agence, comparativement à 83 % et 70 %, respectivement, de l'ensemble des employés de l'Agence). Les entrevues et le sondage réalisés auprès des gardes de parc dans le cadre de l'évaluation ont révélé les préoccupations connexes suivantes :

- **Sécurité d'emploi.** Les exigences en matière de formation et de certification sont considérées comme des éléments essentiels du programme d'application de la loi. Tout en reconnaissant leur importance, plusieurs gardes de parc ont mentionné que l'obligation de satisfaire périodiquement à ces exigences et, particulièrement de subir le Test d'aptitudes physiques essentielles (TAPE), suscite

⁶⁸ La majorité des gardes de parc ont accepté de 1 à 4 affectations temporaires d'une durée moyenne d'environ 10 jours (la durée des affectations variait de 1 à 43 jours). Il n'est pas possible d'obtenir une estimation plus précise du recours aux affectations temporaires en raison de l'insuffisance des données.

chez eux une certaine insécurité professionnelle. L'équipe de direction de la DAL reconnaît que ces tests peuvent causer un stress considérable chez les gardes de parc. C'est pourquoi des mesures ont été mises en place afin de s'assurer que les gardes de parc disposent de tout le soutien et de toutes les possibilités nécessaires pour réussir ces tests.

- **Avancement professionnel et mobilité.** Lorsqu'ils ont répondu au SAFF, seuls 33 % des employés de la DAL ont dit envisager la possibilité d'obtenir une promotion compte tenu de leur scolarité, de leurs compétences et de leur expérience. Les répondants à notre sondage ont affirmé que le processus à suivre pour obtenir de l'avancement (p. ex. pour passer du niveau GT-04 au niveau GT-05 puis obtenir un poste de gestionnaire des opérations d'application de la loi) n'est pas clair. Certains ont aussi souligné que les gardes de parc n'étaient pas disposés à demeurer dans les détachements « peu attirants » pendant de longues périodes⁶⁹.
- **Maintien en poste.** Plusieurs des employés de la DAL estiment que le maintien en poste constitue un problème pour le programme. Cette opinion est liée à l'impression que les possibilités d'avancement professionnel, de mobilité et d'obtention de postes GT-04 saisonniers sont limitées. Selon les résultats du SAFF (2014), seuls 56 % des employés de la DAL choisiraient de rester à l'Agence si un emploi comparable était offert ailleurs dans la fonction publique fédérale. Toutefois, toujours en réponse au SAFF, seuls 7 % de tous les employés de la DAL ont dit avoir l'intention de quitter leur poste au cours des deux années à venir. Cette proportion est considérablement moindre que celle enregistrée parmi les répondants appartenant à d'autres organismes fédéraux d'application de la loi sur les ressources naturelles (22 %). Nous avons constaté que, depuis l'instauration du programme en 2009, 22 gardes de parc ont quitté leur poste. Seuls neuf d'entre eux (41 %) occupaient des postes GT-04 saisonniers.
- **Poids du fardeau administratif.** De nombreux gardes de parc ont déclaré avoir l'impression que le fardeau administratif associé au travail d'application de la loi sur le terrain s'est alourdi (systèmes libre-service de gestion de la paie, des congés et des déplacements, et formulaires et rapports propres à l'application de la loi). Ils ont souligné que le temps consacré aux tâches administratives réduit celui qu'ils peuvent passer en service actif sur le terrain. Pour alléger ce fardeau administratif, ils ont suggéré de simplifier et de rationaliser les processus administratifs requis et/ou de fournir davantage de soutien administratif au programme (en mettant l'accent sur les parcs les plus achalandés).

Ces problèmes étant perçus comme des menaces pour le programme, le stress qui en résulte affecte le moral du personnel et doit être atténué. L'équipe de direction de la DAL a pris la peine d'analyser les préoccupations révélées par le SAFF et d'y réagir. Elle élabore actuellement des plans d'action, avec la collaboration des gardes de parc.

4.4.3.3. Harmonisation de la structure de gestion

Nous avons constaté que, de façon générale, les rôles et les responsabilités de la structure de gestion de la DAL sont clairs et correspondent bien aux attentes à l'égard d'un service professionnel d'application de la loi. Nous avons toutefois relevé un point où la structure de gestion de Parcs Canada s'écarte des pratiques courantes de l'industrie.

En effet, dans les organismes d'application de la loi comparables à l'Agence, les titulaires de postes de gestion équivalant à ceux des gestionnaires des opérations d'application de la loi de l'Agence conservent

⁶⁹ Nous ne disposons pas des données nécessaires pour examiner en profondeur les problèmes perçus quant à la rétention de personnel au niveau local.

leur désignation d'agents de la paix. Or les gestionnaires des opérations d'application de la loi de Parcs Canada n'ont pas la désignation d'agents de la paix et ils ne portent pas d'arme de poing. Tous ces gestionnaires ont toutefois de l'expérience dans le domaine de l'application de la loi et du recours à la force. Sans cette désignation, certains gestionnaires croient qu'il existe certains risques :

- Sans formation ni exercices réguliers, les gestionnaires croient qu'ils risquent de ne pas suffisamment connaître les exigences relatives au recours à la force pour exercer un leadership, orienter et superviser les opérations de manière efficace (c.-à-d. que leur capacité à s'acquitter efficacement des rôles et des responsabilités qui leur sont confiés risque d'en être affaiblie).
- Il existe une croyance qu'il pourrait y avoir des répercussions sur la collaboration avec les partenaires de l'application de la loi (p. ex. les SPC pourraient être réticents à communiquer leurs renseignements avec des personnes autres que des agents de la paix).
- On estime que les gestionnaires passent de 25 à 30 % de leur temps sur le terrain, mais ils ne peuvent aider activement les gardes de parc lors d'incidents. Ils peuvent fournir un soutien et du coaching au cours des patrouilles. Dans les situations extrêmes, leur présence peut éventuellement empêcher un garde de parc de prendre une mesure d'application de la loi en raison du fait que sa responsabilité première est d'assurer la sécurité du gestionnaire qui l'accompagne.

Du point de vue de la DAL, ce poste a toujours comme fonction de gérer une équipe en menant des activités de supervision et de mentorat et non d'assurer un autre niveau de service actif d'application de la loi. Comme ces gestionnaires ne sont pas des agents opérationnels, leur fonction ne justifie pas la désignation d'agent de la paix; par ailleurs, ils ne sont pas tenus de se conformer, comme les gardes de parc, à certaines normes relatives à la mise en forme physique, aux armes de poing, etc. Jusqu'à présent, seuls des éléments de preuve anecdotiques indiquent que cette structure peut avoir des effets sur le rendement réel (c.-à-d., aucun cas concret de résultat négatif). L'équipe de gestion de la DAL est consciente que ces risques existent et a analysé la situation, mais elle pense qu'il n'y a pas assez d'éléments de preuve pour justifier un changement d'orientation et elle a plutôt mis en œuvre d'autres stratégies d'atténuation des risques.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

De manière générale, nous avons pu constater que le programme d'application de la loi est pertinent et s'harmonise aux priorités, aux rôles et aux responsabilités à la fois de l'Agence Parcs Canada et du gouvernement du Canada. La nécessité du programme se justifie par le nombre d'incidents nécessitant une intervention d'application de la loi signalés chaque année. De plus, certains incidents requièrent une intervention qui ne peut être menée que par des agents d'application de la loi dûment qualifiés et équipés. Le programme d'application de la loi de Parcs Canada est conçu pour veiller à ce que les employés et le public demeurent en sécurité pendant les opérations d'application de la loi et à ce que les interventions soient conformes aux normes professionnelles établies en vue d'assurer la protection des personnes et des ressources concernées.

De plus, nous avons constaté que le rendement de l'Agence au chapitre de la conception et de l'exécution du programme d'application de la loi correspond en grande partie aux principes fondamentaux du programme, énoncés dans la Directive de gestion sur l'application de la loi. Plus précisément, nous avons dégagé les éléments suivants :

- **Le programme d'application de la loi de Parcs Canada est fondé sur son mandat.** Selon les données, la majorité des incidents traités par la DAL sont liés au mandat de l'Agence pour ce qui est de l'expérience du visiteur et de la protection des ressources naturelles et culturelles. À mesure que le programme évolue, il serait important d'explorer la possibilité de renforcer de la capacité de la Direction de l'application de la loi en matière de renseignements stratégiques afin de déterminer si cela permettrait d'accroître l'efficacité et l'efficience des activités du programme. **Les activités du programme d'application de la loi de Parcs Canada sont menées d'une façon sécuritaire et professionnelle.** Des normes et des procédures opérationnelles ont été mises au point et actualisées en vue de guider les mesures prises par les gardes de parc. La sécurité des employés et du public est primordiale pour l'exécution des services liés à l'application de la loi. La formation et la certification requises pour les gardes de parc en vue d'assurer les contrôles appropriés en ce qui a trait au recours à la force sont conformes ou supérieures aux normes de l'industrie. Le programme a par ailleurs mis en place des systèmes efficaces conçus pour atténuer les risques relatifs aux armes de poing et surveiller les incidents ayant nécessité le recours à la force. Depuis 2009, aucun incident n'a été signalé en rapport avec des interventions de gardes de parc qui auraient été jugées irraisonnables ou ayant conduit à un recours excessif à la force.
- **Le programme d'application de la loi est raisonnablement intégré.** Les activités des gardes de parc sont liées aux besoins des unités de gestion grâce à l'élaboration et à la mise en œuvre EPS. De plus, la DAL est activement engagée à fournir en temps opportun des avis utiles aux unités de gestion et au Bureau national. Néanmoins, certains effets résiduels du passage de l'Agence au modèle actuel d'application de la loi sont encore perceptibles. Il reste encore à faire pour améliorer les communications et les relations de travail entre le personnel chargé de l'application de la loi et celui des unités de gestion, en particulier au chapitre de la prévention des incidents.
- **Il existe une séparation claire et uniforme entre les rôles et responsabilités des agents d'application de la loi et ceux des agents des autres organisations et des services policiers compétents.** Sur le plan des opérations, la DAL a établi des liens avec un certain nombre de partenaires externes. Les relations de travail avec ces partenaires semblent fructueuses.
- **L'Agence a établi un cadre de rendement pour le programme d'application de la loi, mais il reste encore à faire pour appuyer la responsabilisation.** Nous avons constaté que la plupart des éléments d'un cadre de gestion sont en place et qu'ils comprennent notamment des rôles, des responsabilités

et une orientation clairs. Nous avons toutefois trouvé qu'il y avait un retard dans le processus d'examen de la Directive de gestion sur l'application de la loi (qui aurait dû être achevé en décembre 2013). De plus, le processus prescrit d'élaboration et de mise à jour des EPS n'a pas été entièrement réalisé. Les évaluations opérationnelles des pratiques des détachements ne sont pas encore terminées comme il avait été prévu. Le plan de surveillance du Programme d'application de la loi est maintenant désuet et pose problème pour l'évaluation du rendement du programme ou le soutien de l'amélioration continue.

Nous avons par ailleurs examiné la mesure dans laquelle le programme d'application de la loi est efficient et économique. Nous avons constaté que la DAL fonctionne dans les limites de sa capacité financée. La structure de service du programme est demeurée relativement constante au cours de la période visée par l'évaluation, divers examens des demandes opérationnelles n'ayant conduit qu'à de légers changements organisationnels. Il en résulte qu'alors que la planification annuelle des gardes de parc est bien conforme à la demande opérationnelle (c.-à-d. que l'effectif le plus important est disponible au cours de la haute saison des visites), il serait encore nécessaire de revoir la capacité en fonction des demandes de services actuelles et futures. Nous avons aussi observé que le directeur de l'Application de la loi n'exerce pas de contrôle de gestion direct sur les biens (notamment les véhicules, les embarcations et les bureaux) essentiels à la bonne marche des opérations d'application de la loi dont il est responsable, ce qui engendre certains défis au niveau de la prestation des services.

Nombre des problèmes évoqués plus haut découlent du fait que le programme d'application de la loi de Parcs Canada est encore relativement nouveau, celui-ci n'étant mis en œuvre dans sa forme actuelle que depuis 2009. Au début, de nombreuses décisions sur la structure du programme ont été prises en sachant que des rajustements devraient être faits au fur et à mesure de l'évolution de celui-ci. L'évaluation a permis de recenser de nombreux exemples démontrant que les leçons apprises au cours de ces années de rodage ont pu être appliquées de manière à améliorer le rendement du programme (p. ex., normes opérationnelles révisées, nouvelles procédures de présentation des rapports annuels, mise en place d'un nouveau système de gestion de l'information, etc.). Nous encourageons la poursuite des efforts d'amélioration.

RECOMMANDATIONS

Les principaux points qui se dégagent de la présente évaluation concernent, pour la plupart, les cadres de gestion du programme (national et locaux) et les outils associés. Même si le cadre de gestion établi est adéquat quant aux besoins de gestion du programme, il demeure nécessaire de le revoir et de l'affiner en vue d'y intégrer les enseignements tirés et les changements survenus depuis le début des activités du programme en 2009 et de combler les lacunes actuelles sur le plan de l'exécution.

Recommandation 1 : Le vice-président, Établissement et conservation des aires protégées, devrait examiner le cadre de gestion du programme d'application de la loi afin d'assurer la responsabilisation et la gestion continue des risques. Plus précisément, ce processus devrait inclure les volets suivants :

- Examen de la Directive de gestion sur l'application de la loi.
- Examen du profil des risques du programme pour veiller à ce que les risques actuels et émergents (p. ex. plates-formes mobiles) soient adéquatement intégrés dans l'orientation du programme.

- Évaluation des besoins en matière d'examens opérationnels et, le cas échéant, élaboration d'une stratégie visant à assurer l'achèvement des examens dans un délai raisonnable.
- Examen du processus relatif aux ententes de prestation de services pour veiller à ce que les priorités en matière d'application de la loi et les demandes de services associées soient clairement définies, acceptées et actualisées chaque année.

Réponse de la direction : En accord. Un examen des éléments du cadre de gestion énumérés ci-haut sera effectué. Au cours de 2016 et 2017, les efforts seront orientés vers l'amélioration du processus et des outils employés pour le développement d'ententes de prestation de services, de même que la prestation de services d'application de la loi durant l'été de 2017. Compte tenu de la capacité actuelle de la DAL, l'examen des autres éléments du cadre de gestion ne seront complétés qu'en 2018.

- Un examen du processus et des outils pour le développement d'ententes de prestation de services est en cours. Une approche de planification intégrée qui regroupera la conformité et l'application de la loi est aussi en cours de développement et sera adoptée en 2017. Des consultations au sujet du développement des processus et outil sont présentement menées auprès des unités de gestion. Le nouveau processus facilitera l'identification des priorités et besoins en matière d'application de la loi afin qu'il soit possible pour les unités de gestions et la Direction de l'application de la loi d'en arriver à un commun accord annuellement.
- L'examen de la directive de gestion sur l'application de la loi sera complété en 2017 et la mise à jour du document sera complétée en 2018.
- Une évaluation des besoins en matière d'examens opérationnels sera complétée lorsque le nouveau processus de développement d'ententes de prestation de services sera mis en place et que la capacité de la DAL d'établir des rapports sur le rendement (par l'entremise du sommaire national et des rapports annuels) aura été vérifiée. Si jugé pertinent, le processus sera simplifié et mis à jour, intégré à un cadre de surveillance amélioré et servira de complément au processus de développement des ententes de prestation de service. Un échéancier réaliste et pertinent sera établi pour l'achèvement des examens opérationnels. Ces efforts débiteront en 2017; cependant un certain délai de temps devra s'être écoulé depuis la mise en œuvre du nouveau processus de développement des ententes de prestation de service avant qu'une décision puisse être prise.
- Un examen du profil de risque du programme débutera en 2018 pour veiller à ce que les risques actuels et émergents (p. ex. plates-formes mobiles) soient adéquatement intégrés dans l'orientation du programme.

Nous avons constaté que même si des rapports sur le rendement sont produits dans le cadre du programme, ceux-ci fournissent des renseignements limités à l'appui de l'évaluation du rendement en fonction des objectifs figurant dans le plan de surveillance du programme. De même, les rapports locaux sur le rendement ne traitent pas systématiquement de toutes les priorités d'application de la loi et ne contiennent pas nécessairement d'information sur les résultats en fonction des objectifs figurant dans les ententes de prestation de services associées. La gestion de l'information et des données est une composante indispensable pour assurer une surveillance efficace du rendement du programme. Afin d'être utile au soutien du processus de surveillance et de présentation de rapport du programme, le nouveau système de gestion des incidents et des événements doit intégrer de manière adéquate et uniforme les données significatives.

Recommandation 2 : Le vice-président, Établissement et conservation des aires protégées, devrait examiner les mesures de rendement et le plan de surveillance du programme d'application de la loi afin de veiller à ce que les livrables et les résultats escomptés soient bien définis et utiles pour la gestion du rendement. Pour suivre les progrès dans le temps, il convient de surveiller le rendement en fonction de ces mesures et de faire rapport à ce sujet de manière cohérente et exhaustive à l'échelle locale et nationale.

Réponse de la direction : En accord. La mise en œuvre d'améliorations apportées au plan de surveillance et aux mesures de rendement est en cours. Les outils de planification des ententes de prestation de services améliorés sont dorénavant explicitement liés aux mesures de rendement, ce qui facilitera le développement d'objectifs bien définis et utiles. Afin de compléter ces outils, les processus annuels d'établissement de rapports et les gabarits associés seront aussi révisés. Les objectifs seront établis dans les ententes de prestation de services en 2017 et l'établissement de rapports aura lieu en 2018.

Des améliorations seront apportées au sommaire national en 2017 afin d'y inclure davantage d'information sur le rendement. D'autres modifications y seront apportées au cours des prochaines années au fur et à mesure que la DAL sera en mesure d'établir des rapports en fonction des objectifs établis dans les ententes de prestation de services et de compléter des analyses au niveau national à partir des données consignées dans le SGIE.

Recommandation 3 : Le vice-président, Établissement et conservation des aires protégées, devrait veiller à ce que des contrôles adéquats soient appliqués en vue d'assurer l'intégrité des données sur l'application de la loi dans le système de gestion des incidents et des événements.

Réponse de la direction : En accord. Le système de gestion des incidents et événements a été inauguré à l'été 2015. Un examen de l'intégrité, de la totalité et de la cohérence des données recueillies jusqu'à présent a été complété et des améliorations sont en cours (p. ex., l'ajout de nouvelles options au système, comme des champs obligatoires, et la mise en œuvre des solutions aux problèmes détectés). Des matériaux de formation ont été développés et des séances de formation ont été données aux gardes de parc. Il est possible qu'à l'avenir, des formations additionnelles et plus d'options de système soient requises afin de faciliter l'établissement de rapport en fonction des nouvelles ententes de prestation de services.

Un programme d'application de la loi efficace doit non seulement permettre d'intervenir de manière réactive aux infractions mais également de mettre à profit les renseignements nécessaires pour prendre des mesures proactives. Les organismes d'application de la loi en environnement ont de plus en plus recours à des approches fondées sur le renseignement pour améliorer les résultats du programme en canalisant efficacement les ressources limitées vers des mesures ciblées visant la prévention et l'atténuation des risques. Même si elle a énoncé le rôle d'un programme national de renseignement sur l'application de la loi, la Direction de l'application de la loi de Parcs Canada n'a fait jusqu'à maintenant qu'un usage limité des renseignements stratégiques.

Recommandation 4 : Le vice-président, Établissement et conservation des aires protégées, devrait mener une évaluation des besoins en matière de renseignements stratégiques à l'appui du programme d'application de la loi.

Réponse de la direction : En accord. Une analyse sera complétée afin de déterminer les besoins au sein de l'Agence en matière de renseignements stratégiques. Celle-ci permettra d'établir des objectifs, des options pour la mise en œuvre et des recommandations (pour 2018).

En s'assurant que les gardes de parc ont accès à du matériel et à de l'équipement adéquats, on veille à ce que les services d'application de la loi soient efficaces et offerts en toute sécurité. La reddition de comptes et la responsabilité financière pour ces intrants sont réparties entre la Direction de l'application de la loi et les unités de gestion desquelles relèvent les gardes de parc. Alors que ces responsabilités sont clairement délimitées, la nature décentralisée du contrôle de la gestion des biens servant à l'application de la loi (c.-à-d. les véhicules, embarcations et bureaux) empêche les responsables du programme d'assurer efficacement la sélection et la mise à disposition adéquate et cohérente de ces biens en vue de répondre aux besoins en matière d'application de la loi.

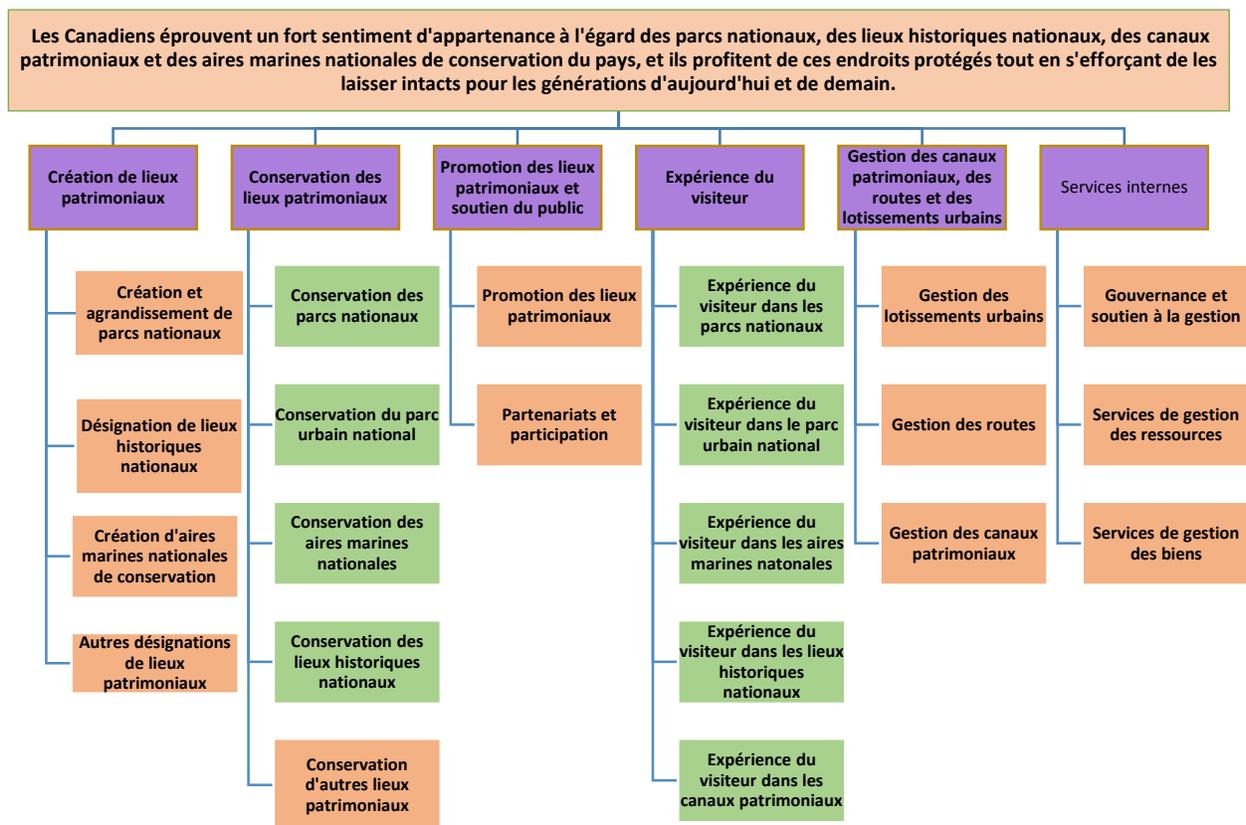
Recommandation 5 : Le vice-président, Établissement et conservation des aires protégées, devrait examiner les responsabilités de gestion à l'égard du matériel et de l'équipement utilisés dans le cadre du programme d'application de la loi afin de déterminer s'ils répondent efficacement aux besoins opérationnels. Au besoin, les normes opérationnelles relatives à des biens inhérents à l'application de la loi particuliers devraient être révisées afin de s'assurer qu'elles fournissent des directives claires et détaillées à l'appui des besoins opérationnels.

Réponse de la direction : En accord. Un examen du cadre de la responsabilisation en matière de gestion pour la flotte des véhicules d'application de la loi est présentement en cours et des recommandations seront établies d'ici le début de 2017. Indépendamment de la décision prise au sujet de la responsabilisation de gestion/propriété de la flotte, des normes opérationnelles pour la sélection et la mise à disposition des véhicules seront établies pour assurer que les besoins opérationnels soient comblés.

Les ententes de prestation de service révisées indiqueront clairement les dispositions en matière de matériels et d'équipements d'application de la loi qui devront être fournis par les unités de gestion. Des normes opérationnelles supplémentaires seront développées au besoin.

ANNEXE A : RÉSULTAT STRATÉGIQUE ET ARCHITECTURE D'ALIGNEMENT DES PROGRAMMES

Le programme d'application de la loi est un programme horizontal au sein de l'Agence. Même s'il est codé comme une composante du Programme de conservation des lieux patrimoniaux de l'AAP, il contribue en outre à l'atteinte des objectifs se rapportant à l'expérience du visiteur. Les sous-programmes couverts par cette évaluation sont surlignés en vert.



ANNEXE B : MATRICE D'ÉVALUATION

PERTINENCE				
Question essentielle	Questions particulières	Attentes	Indicateurs	Sources de données/Méthodes
1. Le programme d'application de la loi est-il toujours nécessaire?	<ul style="list-style-type: none"> Est-ce que le programme répond à un besoin démontrable? Le programme répond-il aux besoins des Canadiens? 	<ul style="list-style-type: none"> Des incidents nécessitant une intervention d'application de la loi continuent de se produire. Les unités de gestion continuent d'indiquer qu'elles ont besoin de services d'application de la loi. Le programme d'application de la loi sert l'intérêt public. 	<ul style="list-style-type: none"> Incidents d'application de la loi : nombres et tendances, totaux et par unité de gestion. Les unités de gestion indiquent leurs besoins et priorités en matière d'application de la loi (dans les EPS, le plan de gestion, etc.). Faits probants qui attestent que le programme sert l'intérêt public. 	<ul style="list-style-type: none"> Examen documentaire Bases de données (SSI) Entrevues avec des informateurs clés
2. Le programme d'application de la loi cadre-t-il avec les priorités du gouvernement?	<ul style="list-style-type: none"> Dans quelle mesure l'application de la loi cadre-t-elle avec les priorités du gouvernement? 	<ul style="list-style-type: none"> Les objectifs du programme appuient le cadre pangouvernemental. Les objectifs du programme appuient les priorités organisationnelles de Parcs Canada. 	<ul style="list-style-type: none"> Mesure dans laquelle le programme s'harmonise avec le cadre pangouvernemental. Mesure dans laquelle le programme s'harmonise avec les priorités organisationnelles de l'Agence. 	<ul style="list-style-type: none"> Examen documentaire
3. Le programme s'harmonise-t-il avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral?	<ul style="list-style-type: none"> Dans quelle mesure l'application de la loi est-elle harmonisée aux rôles et aux responsabilités du gouvernement fédéral? 	<ul style="list-style-type: none"> Le programme s'harmonise clairement avec le mandat législatif et politique de Parcs Canada. 	<ul style="list-style-type: none"> Les lois, politiques, directives fédérales indiquent les rôles et les responsabilités pertinents. Le mandat, les politiques et les directives de l'Agence indiquent les rôles et les responsabilités pertinents. Incidents d'application de la loi par type (protection des ressources, expérience du visiteur, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> Examen documentaire Bases de données (SSI)
EFFICACITÉ				
Question essentielle	Questions particulières	Attentes	Indicateurs	Sources de données/Méthodes
4. Le programme produit-il les extrants escomptés?	<ul style="list-style-type: none"> Les activités d'application de la loi sont-elles menées et les extrants produits 	Gestion et soutien du programme d'application de la loi		<ul style="list-style-type: none"> Examen documentaire Bases de données (SSI, SIDAG, RH)

	<p>correspondent-ils aux résultats prévus?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Des directives, normes, politiques et procédures sont élaborées, surveillées et périodiquement examinées. • Le personnel est recruté, formé et certifié dans le respect des normes et des exigences en matière de service (p. ex. prestation de services bilingues au public). • L'information requise pour la gestion du programme est définie et enregistrée dans les systèmes voulus. • Des examens opérationnels sont effectués. 	<ul style="list-style-type: none"> • Liste des directives, des normes, des politiques et des procédures, et analyse des lacunes. • Les directives, normes, politiques et procédures précisent clairement les rôles, les responsabilités et l'orientation. • Programmes de recrutement, de formation et de certification en place (y compris une boucle de rétroaction). • Système de suivi des exigences en matière de formation et de certification. • Dossiers de formation (y compris les résultats d'examen). • Dossiers de certification. • Comparaison avec les normes de l'industrie relativement au personnel armé. • Preuve d'assurance qualité ou contrôle qualité des systèmes SSI, SIDAG, GIE, etc. • Pourcentage des détachements où des examens opérationnels ont été réalisés. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevues avec des informateurs clés • Sondage auprès des directeurs d'unité de gestion et des gardes de parc • Étude de cas
--	--	---	--	--

		<ul style="list-style-type: none"> • Des analyses de rendement sont effectuées et des rapports sur les tendances et les résultats sont établis. • Les risques inhérents au programme en lien avec la sécurité du public et des gardes de parc sont gérés de manière adéquate. <p>Partenariats et avis</p> <ul style="list-style-type: none"> • Des partenariats et des ententes avec les unités de gestion et les partenaires externes sont conclus. 	<ul style="list-style-type: none"> • Résultat de la surveillance de la conformité en fonction des directives, normes, politiques et procédures. • Nombre et nature des analyses et rapports produits. • Registres des incidents, nombre d'incidents concernant la perte d'armes de poing, des tirs accidentels et l'usage abusif des armes de poing. • Registres des incidents, nombre d'incidents violents, y compris les résultats. • Éléments probants démontrant que tous les partenaires pertinents ont été identifiés et mobilisés. • Nombre d'ententes officielles en place (EPS, PE, etc.). • Clarté des rôles et des responsabilités, des structures de gouvernance et mécanismes de règlement des différends. • Qualité, exhaustivité et caractère adéquat des ententes, selon la perception des parties aux ententes. 	
--	--	---	--	--

		<ul style="list-style-type: none"> • Des avis d'expert sont fournis aux unités de gestion en vue d'améliorer les programmes de prévention et d'éclaircir les priorités en matière d'application de la loi. <p>Application de la loi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les gardes de parc prennent des mesures de prévention, conformément aux exigences. • Ils effectuent des patrouilles et mènent des activités de surveillance, recueillent des renseignements et prennent des mesures d'application de la loi, le cas échéant. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nature, étendue et utilité déclarées des avis. • Étendue des présentations, contacts individuels avec les visiteurs et nombre d'avertissements (écrits et verbaux). • Étendue et tendances des différents extrants (p. ex. nombre d'heures de patrouille et nombre de mesures d'application de la loi, par emplacement).⁷⁰ 	
<p>5. Le programme atteint-il les résultats escomptés?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'exécution du programme contribue-t-elle à la conservation des ressources patrimoniales et à des possibilités d'expérience sûre et agréable pour les visiteurs? 	<ul style="list-style-type: none"> • Les obligations en matière de prestation de services d'application de la loi (dans les orientations en matière de gestion et les ententes) sont remplies. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mesure dans laquelle les obligations en matière d'application de la loi cadrent avec les résultats escomptés (preuve que les principales lacunes sur le plan de l'application de la loi ne sont pas traitées). • Mesure dans laquelle les gardes respectent les 	<ul style="list-style-type: none"> • Examen documentaire • Bases de données (SSI, SIDAG, GIE) • Entrevues avec des informateurs clés • Sondage auprès des directeurs d'unité de gestion et des gardes de parc • Étude de cas

⁷⁰ Les indicateurs de mesure d'application de la loi comprennent le nombre d'enquêtes, d'expulsions, de recherches, de saisie, d'accusations, d'arrestations et de renvois à des SPC.

		<ul style="list-style-type: none"> • Les interventions en cas d'incident sont adéquates et menées en temps opportun. • Le programme d'application de la loi bénéficie d'améliorations continues. 	<p>directives et les procédures opérationnelles.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mesure dans laquelle les engagements figurant dans les ententes (EPS, PE, etc.) sont respectés, c.-à-d. que les extrants correspondent aux objectifs. • Preuve que les principales lacunes en matière d'application de la loi n'ont pas été comblées. • Mesure dans laquelle on répond aux demandes imprévues en temps opportun (le cas échéant). • Opinion des parties prenantes quant à l'efficacité des activités d'application de la loi des gardes de parc aux fins de détection et de prévention des cas de non-conformité. • Éléments probants démontrant que les mesures d'application de la loi satisfont aux normes professionnelles (p. ex. accusations donnant lieu à des condamnations). • Éléments probants démontrant que les données sur le rendement ont servi à modifier ou améliorer le programme. 	
--	--	--	---	--

EFFICIENCE ET ÉCONOMIE				
Question essentielle	Questions particulières	Attentes	Indicateurs	Sources de données/Méthodes
6. Dans quelle mesure le programme est-il efficient et économique? ⁷¹	<ul style="list-style-type: none"> Dans quelle mesure la capacité des gardes (soit les intrants) correspond-elle aux demandes? Le programme d'application de la loi est-il exécuté au coût le plus bas possible pour l'Agence? Quelles souplesses et contraintes en matière de gestion influent sur l'efficacité et l'économie du programme? 	<ul style="list-style-type: none"> Les ressources humaines cadrent avec les demandes de service. Les mesures d'application de la loi sont mises en œuvre au coût le plus bas possible pour l'Agence. Les intrants sont suffisants pour produire les extrants et les résultats attendus. 	<ul style="list-style-type: none"> Structure de la prestation de services par rapport aux demandes. Écart entre les dépenses budgétisées et les dépenses réelles. Les économies possibles relevées sont relativement mineures. Preuve que les intrants sont suffisants pour atteindre le niveau d'extrants et de résultats attendu. Preuve des souplesses et contraintes en matière de gestion (descriptive). 	<ul style="list-style-type: none"> Examen documentaire Bases de données (p. ex. STAR, SIDAG, SSI, GIE) Entrevues avec des informateurs clés Sondage auprès des directeurs d'unité de gestion et des gardes de parc Étude de cas Analyse comparative

⁷¹ « Efficience » – utilisation du minimum de ressources pour produire les extrants souhaités. « Économie » – utilisation du minimum de ressources pour obtenir les résultats souhaités.

ANNEXE C : PRINCIPAUX DOCUMENTS CONSULTÉS**Lois et politiques**

- *Code canadien du travail*, 1985 (Code canadien du travail, Partie II – janvier 2008)
- *Loi sur les contraventions* (1992)
- *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* (1994)
- Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada (1994)
- *Loi sur le parc marin du Saguenay - Saint-Laurent* (1997)
- *Loi sur l'Agence Parcs Canada* (1998)
- *Loi sur les parcs nationaux du Canada* (2000)
- *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada* (2002)
- *Loi sur les espèces en péril* (2002)
- Cadre pangouvernemental, Secrétariat du Conseil du Trésor (site Web - consulté en janvier 2016)

Direction de l'application de la loi de l'Agence Parcs Canada

- Directive de gestion sur l'application de la loi (2008)
- Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) et Cadre de vérification axé sur les risques (CVAR) du programme d'application de la loi de Parcs Canada (2009)
- Processus de planification intégrée de la prévention et de l'application de la loi (2009-2010)
- Procédures pour les examens opérationnels de la Direction de l'application de la loi (novembre 2010)
- Résumé des responsabilités financières (mis à jour le 19 avril 2011)
- Rôles et responsabilités de l'équipe de gestion et des gardes de parc de la Direction de l'application de la loi (date d'entrée en vigueur : le 17 janvier 2012)
- Normes sur la désignation de gardes de parc en vertu des textes législatifs régissant l'Agence Parcs Canada et de la Loi sur les espèces en péril (date d'entrée en vigueur : le 23 avril 2012)
- Normes sur la désignation des gardes de parc en vertu d'autres textes législatifs fédéraux et provinciaux ou territoriaux (date d'entrée en vigueur : le 23 avril 2012)
- Normes sur la désignation des agents d'application de la loi en vertu des textes législatifs régissant l'Agence Parcs Canada (date d'entrée en vigueur : le 23 avril 2012)
- Normes sur la suspension et l'annulation de désignations de gardes de parc et d'agents d'application de la loi (date d'entrée en vigueur : le 23 avril 2012)
- Norme sur les opérations en civil (date d'entrée en vigueur : le 17 mai 2013)
- Normes sur l'utilisation des dispositifs de transport d'équipement de protection individuelle (EPI) fournis aux gardes de parc (date d'entrée en vigueur : le 29 août 2013)
- Normes sur les opérations menées à bord de véhicules d'application de la loi (date d'entrée en vigueur : le 16 décembre 2013)
- Normes sur l'utilisation de combinaisons (date d'entrée en vigueur : le 15 janvier 2014)
- Normes sur le recours à la force : interventions, rapports et examens (date d'entrée en vigueur : le 24 avril 2014)
- Normes et lignes directrices en matière de surveillance électronique (date d'entrée en vigueur : le 31 juillet 2014)
- Normes sur la collaboration (date d'entrée en vigueur : le 30 octobre 2014)

- Normes et lignes directrices relatives à la forme physique des gardes de parc (date d'entrée en vigueur : le 19 décembre 2014)
- Direction de l'application de la loi – Structure initiale et évolution (2014)
- Aperçu et sommaire de la formation d'application de la loi – printemps 2015
- Normes de formation pour les gardes de parc (date d'entrée en vigueur : le 7 juillet 2015)
- Manuel sur les procédures administratives et opérationnelles en application de la loi (mis à jour le 7 juillet 2015)
- Définitions et acronymes (mis à jour le 7 juillet 2015)
- Fonctions des gardes de parc (s.d.)
- Sommaire national de la DAL (2012)
- Sommaire national de la DAL (2014)
- Ententes de prestation de services (diverses)
- Rapports annuels de détachements (divers)
- Examens opérationnels de la DAL (divers)

Agence Parcs Canada

- NHS Legislative et Regulatory Overview (s.d.)
- Lignes directrices en matière de prévention de l'Agence Parcs Canada (2009)
- Manuel de mise en œuvre des Lignes directrices en matière de prévention de l'Agence Parcs Canada (2009)

Autres ministères

Gouvernement du Canada

- Community 2020, Shaping the Future of Intelligence Assessment in Canada (s.d. – document sans traduction)

Bureau du vérificateur général (BVG)

- Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable, chapitre 3 – L'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999), BVG (décembre 2011)

Environnement et Changement climatique Canada (ECCC)

- Évaluation du programme d'application de la loi, ECCC (2009)
- Direction de l'application de la loi sur la faune - Sommaire annuel de 2013-2014, ECCC (2014)
- Towards Intelligence-Led Environmental Enforcement, ECCC (2016 – document sans traduction)
- Projet de renouvellement du renseignement (dossier de présentation), ECCC (2016)
- Site Web d'ECCC (diverses pages – consulté en 2015)

Ministère des Pêches et des Océans (MPO)

- Vérification du programme de conservation et de protection, MPO (2009)
- Évaluation du programme de conservation et de protection, MPO (2009)
- Rapport sur les plans et les priorités 2015-2016 (programme 2.1 – Conformité et application de la loi), MPO (2016)
- Site Web du MPO (diverses pages – consulté en 2015)

Ministère des Richesses naturelles de l'Ontario (MRNO) et Vérificateur général de l'Ontario

- Audit of the Fish and Wildlife Program (audit du programme de gestion du poisson et de la faune), vérificateur général de l'Ontario (2007)
- Suivi du programme de gestion du poisson et de la faune 2007, Vérificateur général de l'Ontario (2009)
- Site Web du MRNO (diverses pages – consulté en 2015)

Ministère des Ressources naturelles de la Nouvelle-Écosse (MRNNE)

- Site Web du MRNNE (diverses pages – consulté en 2015)

ANNEXE D : INCIDENTS CONSIGNÉS DANS LE SSI, PAR SYSTÈME PATRIMONIAL, DE 2011-2012 À 2014-2015

La présente annexe fait état du nombre d'incidents consignés pour chacun des principaux systèmes patrimoniaux de l'APC et, plus particulièrement, pour chacun des parcs nationaux de l'exercice 2011-2012 à l'exercice 2014-2015 (années pour lesquelles des données existent à l'égard des différents endroits dans le SSI).

Système de l'APC	Nombre d'incidents, par exercice				Total	% des incidents
	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015		
Parcs nationaux						
Parc national du Canada Aulavik	1	1	-	2	4	0,0 %
Parc national du Canada Auyuittuq	5	2	3	2	12	0,0 %
Parc national du Canada Banff	1 400	1 771	1 766	1 921	6 858	21,1 %
Lake Louise	240	387	268	353	1 248	3,8 %
Sous-total, Banff-Lake Louise	1 640	2 158	2 034	2 274	8 106	25 %
Parc national du Canada de la Péninsule-Bruce	233	196	333	479	1 241	3,8 %
Parc national du Canada des Hautes-Terres-du-Cap-Breton	212	389	266	203	1 070	3,3 %
Parc national du Canada Elk Island	79	53	59	44	235	0,7 %
Parc national du Canada Forillon	179	266	169	110	724	2,2 %
Parc national du Canada Fundy	214	217	260	189	880	2,7 %
Parc national du Canada des Îles-de-la-Baie-Georgienne	107	66	122	137	432	1,3 %
Parc national du Canada des Prairies	13	34	40	11	98	3 %
Parc national du Canada du Gros-Morne	365	458	253	396	1 472	4,5 %
Réserve de parc national du Canada des Îles-Gulf	249	237	210	431	1 127	3,5 %
Réserve de parc national et site du patrimoine Haïda Gwaii Haanas	6	11	9	8	34	0,1 %
Parc national du Canada Ivavik	1	-	-	4	5	0,0 %
Parc national du Canada Jasper	786	595	810	905	3 096	9,5 %
Parc national du Canada Kejimikujik	160	237	85	141	623	1,9 %
Parc national et réserve de parc national du Canada Kluane	72	91	50	92	305	0,9 %
Parc national du Canada Kootenay	131	151	118	113	513	1,6 %
Parc national du Canada Kouchibouguac	169	234	145	123	671	2,1 %
Parc national du Canada de la Mauricie	154	230	206	273	863	2,7 %
Réserve de parc national du Canada de l'Archipel-de-Mingan	63	70	19	51	203	0,6 %
Parc national du Canada du Mont-Revelstoke et parc national du Canada des Glaciers	107	253	152	227	739	2,3 %
Réserve de parc national du Canada Nahanni	67	15		2	84	0,3 %
Réserve de parc national du Canada Pacific Rim	393	510	407	396	1 706	5,3 %
Parc national du Canada de la Pointe-Pelée	68	100	160	194	522	1,6 %
Parc national du Canada de Prince Albert	247	339	254	257	1 097	3,4 %
Parc national du Canada de l'Île-du-Prince-Édouard	132	186	208	129	655	2,0 %
Parc national du Canada Pukaskwa	11	7	13	13	44	0,1 %
Parc national du Canada Qausuittuq	-	-	-	-	-	0,0 %

Système de l'APC	Nombre d'incidents, par exercice				Total	% des incidents
	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015		
Parcs nationaux						
Parc national du Canada Quttinirpaaq	-	-	-	-	-	0,0 %
Parc national du Canada du Mont-Riding	269	340	305	221	1 135	3,5 %
Réserve de parc national du Canada de l'île-de-Sable	-	-	-	-	-	0,0 %
Parc national du Canada Sirmilik	2	3	-	1	6	0,0 %
Parc national du Canada Terra-Nova	30	189	300	206	725	2,2 %
Parc national du Canada des Mille-Îles	189	222	161	241	813	2,5 %
Parc national du Canada des Monts-Torngat	-	-	1	-	1	0,0 %
Parc national du Canada Tukut Nogait	-	5	-	-	5	0,0 %
Parc national du Canada Ukkusiksalik	-	-	-	-	-	0,0 %
Parc national du Canada Vuntut	2	1	-	-	3	0,0 %
Parc national du Canada Wapusk	3	1	-	1	5	0,0 %
Parc national du Canada des Lacs-Waterton	261	253	391	402	1 307	4,0 %
Parc national du Canada Wood Buffalo	90	81	61	22	254	0,8 %
Parc national du Canada Yoho	151	179	93	121	544	1,7 %
Sous-total, parcs nationaux	6 861	8 380	7 697	8 421	31 359	96,6 %
Sous-total, parc urbain national	-	-	9	-	9	0,0 %⁷²
Sous-total, lieux historiques nationaux	207	209	215	213	844	2,6 %
Sous-total, aires marines nationales de conservation	59	62	62	72	255	0,8 %
Total global	7 127	8 651	7 983	8 706	32 467	100 %

⁷² La *Loi sur le parc urbain national de la Rouge* est entrée en vigueur en 2015. Très peu d'incidents ont donc été consignés pour ce parc pendant la période visée par la présente évaluation. L'EPS du parc de la Rouge a été finalisée en 2015. Auparavant, les gardes de parc affectés au parc urbain national de la Rouge ont participé à un certain nombre d'activités de planification (évaluation des besoins en matière d'application de la loi et élaboration d'une EPS, élaboration de partenariats, achat de matériel et d'équipement, formation obligatoire afin de conserver le statut opérationnel, etc.).

ANNEXE E : INCIDENTS CONSIGNÉS DANS LE SSI, PAR CATÉGORIE, DE MAI 2009 À MARS 2015

Le tableau ci-dessous présente les « types d'incidents » consignés dans le SSI ainsi que leur fréquence. Les incidents sont regroupés sous les trois catégories déterminées par la Direction de l'application de la loi de l'APC (conservation des ressources, expérience du visiteur et administration).

CATÉGORIE	TYPE D'INCIDENT	TOTAL	% DES INCIDENTS DE LA CATÉGORIE	% DE TOUS LES INCIDENTS
CONSERVATION DES RESSOURCES	CAMPING ILLÉGAL	3 181	13 %	7 %
	CHIENS SANS LAISSE	2 203	9 %	5 %
	FEUX DE CAMP ILLÉGAUX	2 074	9 %	5 %
	PÊCHE ILLÉGALE	1 664	7 %	4 %
	ACTIVITÉ DANS UNE ZONE D'ACCÈS RESTREINT	1 532	6 %	4 %
	ALTÉRATION, DÉTÉRIORATION OU DESTRUCTION - OBJET NATUREL	1 137	5 %	3 %
	ENTRÉE DANS UNE AIRE FERMÉE	998	4 %	2 %
	ÉTAT NON SATISFAISANT D'UN SITE DE CAMPING	973	4 %	2 %
	INFRACTION METTANT EN CAUSE UNE MOTONEIGE	958	4 %	2 %
	CONDUITE HORS ROUTE	864	4 %	2 %
	INFRACTION METTANT EN CAUSE UN VÉHICULE TOUT TERRAIN (VTT)	809	3 %	2 %
	HARCÈLEMENT DE LA FAUNE	773	3 %	2 %
	ABANDON DE DÉTRITUS	697	3 %	2 %
	COLLECTE - OBJET NATUREL	572	2 %	1 %
	ANIMAL DOMESTIQUE	576	2 %	1 %
	INFRACTION METTANT EN CAUSE UNE ARME À FEU	547	2 %	1 %
	ORDURES - ABANDON	506	2 %	1 %
	CHASSE ILLÉGALE	505	2 %	1 %
	NOURRISSAGE D'UN ANIMAL SAUVAGE	424	2 %	1 %
	ORDURES - ENTREPOSAGE	303	1 %	1 %
	ALTÉRATION, DÉTÉRIORATION OU DESTRUCTION - SIGNALISATION	223	1 %	1 %
	BRACONNAGE	222	1 %	1 %
	EXTRACTION DE RESSOURCES	221	1 %	1 %
	VÉRIFICATION DES LIMITES	193	1 %	0 %
	RÉCOLTE DE BOIS	144	1 %	0 %
	AÉRONEFS À BASSE ALTITUDE	134	1 %	0 %
	FEU DE CAMP LAISSÉ SANS SURVEILLANCE	115	0 %	0 %
	UTILISATION INTERDITE DE VÉLO DE MONTAGNE	115	0 %	0 %
	PÊCHE AU COLLET ILLÉGALE	114	0 %	0 %
	PRÉLÈVEMENT - BOIS DE CERVIDÉS	88	0 %	0 %
	PRÉLÈVEMENT - PARTIES D'ANIMAUX	82	0 %	0 %
	ESPÈCES EN PÉRIL	76	0 %	0 %
SERVICES DE GUIDE ILLÉGAUX	73	0 %	0 %	
CANAL - TRAVAUX NON CONFORMES AUX CONDITIONS DU PERMIS	67	0 %	0 %	
CONTRÔLE POLICIER	67	0 %	0 %	

CATÉGORIE	TYPE D'INCIDENT	TOTAL	% DES INCIDENTS DE LA CATÉGORIE	% DE TOUS LES INCIDENTS
	POLLUTION - EAU	62	0 %	0 %
	POLLUTION - SOL	61	0 %	0 %
	ALTÉRATION, DÉTÉRIORATION OU DESTRUCTION - OBJET CULTUREL	59	0 %	0 %
	CANAL - TRAVAUX SANS PERMIS	45	0 %	0 %
	PÊCHE ILLÉGALE - MYE	43	0 %	0 %
	AMÉNAGEMENT ILLÉGAL DE SENTIER	42	0 %	0 %
	POLLUTION - DÉVERSEMENT DE SUBSTANCE TOXIQUE	36	0 %	0 %
	PRÉLÈVEMENT - OBJET CULTUREL	27	0 %	0 %
	PIÉGEAGE ILLÉGAL	26	0 %	0 %
	FOSSILES	21	0 %	0 %
	TRAFIC - ANIMAUX SAUVAGES	17	0 %	0 %
	CANAL - REMPLISSAGE SANS PERMIS	16	0 %	0 %
	PÂTURAGE ILLÉGAL	15	0 %	0 %
	DÉVERSEMENT DE GRAINS	15	0 %	0 %
	IMPORTATION OU EXPORTATION D'ANIMAUX SAUVAGES	12	0 %	0 %
	POLLUTION - AIR	9	0 %	0 %
	TRAFIC - FLORE	8	0 %	0 %
	EMPOISONNEMENT	5	0 %	0 %
	TOTAL – CONSERVATION DES RESSOURCES	23 749		54 %
EXPÉRIENCE DU VISITEUR	INFRACTION AUX RÈGLEMENTS SUR LA CIRCULATION	2 656	24 %	6 %
	INFRACTION LIÉE À LA CONSOMMATION D'ALCOOL	2 419	21 %	6 %
	BRUIT EXCESSIF	1 644	15 %	4 %
	DÉRANGEMENT - TERRAIN DE CAMPING	1 219	11 %	3 %
	VANDALISME	823	7 %	2 %
	VOL	666	6 %	2 %
	ABANDON DE VÉHICULE	463	4 %	1 %
	MÉFAIT	463	4 %	1 %
	INTRODUCTION PAR EFFRACTION	213	2 %	0 %
	INFRACTION EN MATIÈRE DE DROGUES	197	2 %	0 %
	VOIES DE FAIT	106	1 %	0 %
	CONDUITE AVEC FACULTÉS AFFAIBLIES	106	1 %	0 %
	VAGABONDAGE	94	1 %	0 %
	DISPUTE FAMILIALE	91	1 %	0 %
	NUDISME	48	0 %	0 %
	ENTRAVE - AGENT DE LA PAIX	48	0 %	0 %
	PASSAGE ILLÉGAL DE LA FRONTIÈRE	5	0 %	0 %
	TOTAL – EXPÉRIENCE DU VISITEUR	11 261		26 %
SERVICES ADMINISTRATIFS	CAMPING SANS PERMIS	1 155	29 %	3 %
	INFRACTION - PERMIS DE FRÉQUENTATION D'UN PARC	1 036	26 %	2 %
	INFRACTION DE STATIONNEMENT	847	21 %	2 %
	MOUILLAGE SANS PERMIS	244	6 %	1 %

CATÉGORIE	TYPE D'INCIDENT	TOTAL	% DES INCIDENTS DE LA CATÉGORIE	% DE TOUS LES INCIDENTS
	EXPLOITATION ILLÉGALE D'UNE ENTREPRISE	191	5 %	0 %
	INFRACTION - MOUILLAGE	169	4 %	0 %
	INFRACTION - EMBARCATION	164	4 %	0 %
	VÉHICULE DE POIDS EXCÉDENTAIRE	149	4 %	0 %
	TOTAL - ADMINISTRATION	3 955		9 %
AUTRE	PLAINTE	3 069	65 %	7 %
	DIVERS (conflits humain-faune, sécurité des visiteurs, etc.)	1 684	35 %	4 %
	Total - Autres	4 753		11 %
	TOTAL	43 718		100 %

ANNEXE F : LOIS ET RÈGLEMENTS RELATIFS À L'APPLICATION DE LA LOI À L'APC

La Directive de gestion sur l'application de la loi renvoie aux lois et règlements pertinents suivants :

- *Code canadien du travail*, L. R. 1985, ch. L-2 (Code canadien du travail, Partie II – janvier 2008)
- *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada*, S.C. 2001, art. 18 (LAMNCC)
- *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, L.C. 2000, ch. 32 et Règlement (LPNC)
- *Charte canadienne des droits et libertés*, Partie I, Loi constitutionnelle de 1982
- *Code criminel du Canada*, L. R. 1985, ch. C-46
- *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L. R. 1985, ch. C-50
- *Loi sur le ministère des Transports*, L.C. c. T-18
- *Règlement sur les canaux historiques*, DORS, 93-220
- *Loi sur les lieux et monuments historiques*, L. R. 1985, ch. H-4
- *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, L.C. 1994, ch. 22
- *Loi sur l'Agence Parcs Canada*, L.C. 1998, ch. 31
- Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada, 1994
- *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada*, 1988 (DORS/88-361)
- *Loi sur le parc marin du Saguenay – Saint-Laurent*, L.C. 1997, ch. 37 (LPMSSL)
- *Loi sur les espèces en péril*, L.C. 2002, ch. 29