

ÉVALUATION DU PROGRAMME DE GESTION DES BIENS DE PARCS CANADA

Juillet 2009

**Bureau de la vérification interne et de l'évaluation
Parcs Canada**

**Rapport présenté au comité d'évaluation de Parcs Canada
lors de la réunion du 11 mars 2009**

Sa Majesté la reine du Canada, représentée par
le Directeur général de Parcs Canada, 2009
Catalogue No. : R64-356/2009 F-PDF
ISBN :978-1-100-91421-4

Table des matières

SOMMAIRE ET RÉPONSES DE LA DIRECTION	IV
1. INTRODUCTION ET RAISON D'ÊTRE.....	1
2. ENJEUX ET PORTÉE DE L'ÉVALUATION	2
MÉTHODE	3
3. MODÈLE LOGIQUE DU PROGRAMME DE GESTION DES BIENS.....	3
BUTS, OBJECTIFS ET CIBLES	4
RESSOURCES (INTRANTS)	7
Systèmes d'information sur les biens	7
Ressources humaines	10
Structure de l'organisation et responsabilité.....	11
Dépenses en immobilisations.....	14
Définitions et cadre.....	14
Estimation des dépenses d'immobilisations	16
Inventaire des biens, valeur de remplacement et cote de l'état.....	17
Inventaire par catégorie	17
Valeur de remplacement (VR) par catégorie	19
Répartition géographique de la VR	22
Cote d'état par catégorie.....	23
Les biens par rapport aux installations	25
Les biens culturels par rapport aux biens contemporains.....	26
Biens par activité de programme	28
Biens à risque élevé	30
Résumé de l'inventaire des biens, de la VR et des cotes d'état.....	31
ACTIVITÉS, RÉSULTATS ET PORTÉE	32
Planification de la gestion des biens et planification des immobilisations à long terme	32
Acquisition et aliénation	35
Inspection et entretien.....	36
Tenir les données à jour	38
Portée des dépenses du PILT	39
Résumé des activités, des résultats et de la portée de la gestion des biens.....	40
MATURITÉ DU PROGRAMME DE GESTION DES BIENS.....	41
4. RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION	42
ASSURER QUE LES BIENS SONT PERTINENTS	42
Opinions sur la pertinence des biens et investissements existants	42
Processus de prise de décisions pour assurer la pertinence	43
Processus officiel pour déterminer la pertinence des biens	45
Équilibrer entretien et investissement en immobilisations	47
Résumé – assurer la pertinence.....	48
RENDEMENT PAR RAPPORT AUX CIBLES	48
Cibles financières et rendement	48

Cibles d'investissement de l'Agence	49
Entretien, réparation et inspection	49
Investissement global en réparation et en réfection.....	49
Dépenses du PILT par activité de programme	54
Dépenses du PILT fondées sur les recettes provenant de l'augmentation des droits d'utilisation.....	55
Niveau minimum des dépenses du PILT par unité d'affaires.....	57
Dépenses du PILT dans les biens de mise en valeur du patrimoine	58
Rendement par rapport aux repères de l'investissement dans les immobilisations	59
Normes d'investissement pertinentes pour Parcs Canada	59
Procédure et problème d'évaluation des investissements par rapport aux repères.....	60
Investissement en entretien et en immobilisations en pourcentage de la VR.....	60
Mesure des dépenses différées en entretien et immobilisations	61
Cibles liées à l'état des biens	66
Améliorer l'état des biens.....	66
Réduire le pourcentage des biens qui exigent un investissement lié à des préoccupations de santé et de sécurité.....	67
Réduire le pourcentage de biens culturels qui constituent un risque important de perte du tissu historique.....	68
Autres mesures du rendement.....	69
Résumé général du rendement par rapport aux cibles et aux repères	69
5. CONCLUSIONS, ENJEUX ET RECOMMANDATIONS.....	72
Enjeu 1. Politique, directive et cadre des critères relatifs aux biens incomplets et sans coordination	73
Enjeu 2. Absence de données complètes sur le coût du cycle de vie des biens	73
Enjeu 3. Données insuffisantes sur l'inventaire et la gestion des biens.....	73
Enjeu 4. Planification de la gestion des biens insuffisante	74
Enjeu 5. Risque d'investissement non pertinent en immobilisations.....	74
Enjeu 6. Défaut d'atteindre les cibles de rendement, et mesure et rapport inadéquats par rapport aux cibles.....	75
Annexe A : Documents examinés	76
Annexe B : Liste des personnes consultées.....	78
Annexe C : Principes et critères de Parcs Canada pour l'investissement en immobilisations	79
Annexe D : Employés en gestion, entretien et exploitation des biens	83
Annexe E : Rôles, responsabilités et obligations redditionnelles	85
Annexe F : Dépenses d'inspection, d'entretien et de réparation des biens	86
Annexe G : Dates des valeurs de remplacement et des cotes d'état inscrites	87
Annexe H : Estimation de la valeur de remplacement actuelle par unité d'affaires	88
Annexe I : Nombre de biens de grande valeur par catégorie et par année	89
Annexe J : Dépenses du PILT par unité de gestion et année	90
Annexe k : Affectation et cibles des immobilisations en 1997	91

Annexe L : Investissement en entretien et en immobilisations en pourcentage de la VR	92
Annexe M : Estimation des dépenses en entretien et en immobilisations différées actuelles et futures	93

Liste des tableaux

Tableau 1	Modèle logique du Programme de gestion des biens	5
Tableau 2 :	Résumé des cibles du Programme de gestion des biens.....	6
Tableau 3	Cadre des dépenses en immobilisations et définitions de dépenses d'entretien et d'immobilisations.....	14
Tableau 4	Nombre de biens par catégorie de biens et système (2000 et 2008)	18
Tableau 5	Nombre de biens ayant une VR et VR par catégorie de biens	22
Tableau 6	Types de cote d'état des biens qu'utilise Parcs Canada.	23
Tableau 7	Profil d'état des biens en pourcentage de la VR par catégorie de biens	24
Tableau 8	Nombre de ressources culturelles et VR par catégorie de biens	27
Tableau 9	Profil d'état des biens culturels en pourcentage de la VR par catégorie de biens.....	28
Tableau 10	Nombre et valeur de remplacement des biens par activité de programme.....	29
Tableau 11	État des biens en pourcentage de VR par activité de programme	29
Tableau 12	Catégories d'équipement des bâtiments qui exigent une inspection de conformité à un code et un nombre d'équipements inventoriés dans le SGB.....	36
Tableau 13	Cadre de dépenses sur les biens et cibles et repères d'investissement	49
Tableau 14	Cibles des dépenses du PILT 2005 par année et par source de financement	50
Tableau 15	Dépenses prévues de l'unité d'affaires par source de financement.....	51
Tableau 16	Moyenne des dépenses prévues sur quatre ans par source de financement et par région.....	52
Tableau 17	Dépenses réelles et prévues du PILT par année	53
Tableau 18	Cibles des dépenses du PILT par activité de programme et source de financement	55
Tableau 19	Recettes provenant des droits d'utilisation et affectations aux biens liés à l'expérience du visiteur dans le bloc des parcs de montagnes	57
Tableau 20	Modèles d'investissement en entretien différé actuel et futur.....	62
Tableau 21	Modèles d'investissement en immobilisations différé actuel et futur	65
Tableau 22	VR, repères liés à l'investissement et dépenses des projets financés et non financés.....	65
Tableau 23	Cote de santé et sécurité du portefeuille des immobilisations.....	68
Tableau 24	Résumé des cibles et du rendement du programme de gestion des biens de l'Agence	71

Liste des figures

Figure 1	Niveau d'investissement repère pour deux niveaux de VR et de dépenses estimées.....	61
Figure 2 :	IEI pour les deux modèles d'entretien actuel et différé	64

Rapport approuvé par le directeur général de l'Agence Parcs Canada 6 août 2009

Sommaire et réponses de la direction

La gestion des biens, tant contemporains que culturels, est au cœur de l'exécution de trois des cinq activités de programme de l'Agence ainsi que de la prestation de services internes. La protection des biens culturels est une fin en soi, alors que les biens contemporains sont un moyen d'accomplir le mandat de l'Agence et les objectifs de son programme. Une mauvaise gestion des biens aurait de graves conséquences sur la réalisation du mandat de l'Agence et les résultats du programme et pourrait comporter de graves risques pour la santé et la sécurité et pour la réputation, ainsi que des risques juridiques.

Le programme de gestion des biens mobilise une grande partie des ressources de l'Agence (estimées à 800 ETP et à 161 M\$, soit 27 pour 100 des dépenses totales de 585,5 M\$ de l'Agence en 2007-2008). L'inventaire des biens existants comprend environ 22 000 biens de toutes sortes et environ 16 000 biens de grande valeur (c.-à-d. des biens d'une valeur de 10 000 \$ ou plus). L'Agence gère différents types de biens, notamment des bâtiments, des ponts et des barrages, des fortifications, des terrains, des routes et autoroutes, des ouvrages maritimes, des services publics, de l'équipement et un parc automobile. On estime de diverses façons la valeur de remplacement des biens de l'Agence entre 7 et 11 G\$ environ.

Étant donné le caractère substantiel de l'investissement en immobilisations et l'importance des biens dans l'exécution des activités de programme et l'atteinte de l'objectif stratégique de l'Agence, on a jugé l'évaluation de ce programme hautement prioritaire. Les grandes questions abordées étaient de savoir si le programme est une solution **adéquate** aux difficultés de gestion des biens de l'Agence (c.-à-d. que la pertinence de posséder des biens et d'avoir un programme de gestion des biens n'était **pas** remise en question) et d'évaluer le **rendement** du programme par rapport aux cibles pour l'investissement en immobilisations et l'état des biens, établies dans les plans et politiques nationales, et par rapport aux mesures de l'investissement en immobilisations généralement reconnues. L'évaluation n'a pas établi en quoi les biens contribuent aux objectifs des autres programmes (p. ex., les objectifs de l'expérience du visiteur) bien que ce soit le but ultime de nombreux biens.

L'atteinte des objectifs généraux de l'Agence présente certaines grandes difficultés, notamment de gérer des ressources limitées pour l'investissement dans la gestion des biens. L'investissement annuel de l'Agence dans l'entretien et la réparation des biens est de beaucoup inférieur aux données repères recommandées par l'investissement dans les biens (soit une cible annuelle d'investissement de 4 pour 100 de la valeur de remplacement actuelle du portefeuille des biens dans l'entretien et l'augmentation de la fonctionnalité et de la capacité). Ce problème existe depuis plusieurs années et persistera dans un avenir prévisible. Selon la norme d'investissement retenue, les niveaux actuels et futurs de l'investissement entraîneront sans doute un entretien et une réparation différés équivalant à des centaines de millions de dollars, voire des milliards, ce qui accroît les risques de conséquences graves mentionnés plus haut.

Pour faire face à cette situation, l'Agence s'est engagée, dans ses plans d'immobilisations à long terme (PILT) 2000 et 2005, à accroître sa capacité professionnelle de gestion des biens, à élargir son cadre de gestion des biens, à augmenter son niveau d'investissement, à se concentrer sur les secteurs à risque élevé, à documenter et à améliorer son application des régimes d'inspection et de diligence raisonnable, à limiter l'acquisition de nouveaux biens, à s'assurer que les

investissements améliorent l'état des biens et réduisent le nombre de biens en péril ou dangereux. Nous avons conclu que l'Agence a connu un succès mitigé dans la mise en œuvre de ces stratégies.

Depuis 2005, l'Agence a fait des progrès dans l'élargissement du cadre de gestion des biens, dans l'inventaire des biens à risque élevé et dans la documentation et l'application des normes appropriées d'inspection et de diligence raisonnable associées à la gestion des biens. Le nombre de gestionnaires des biens et leurs compétences dans ce domaine se sont améliorés pendant les trois dernières années. Les dépenses en réparation et réfection majeures des biens ont augmenté par rapport au plan de base établi dans le PILT 2005.

Malgré ces progrès, nous avons conclu que l'Agence n'en est qu'au premier stade de l'amélioration de son programme de gestion des biens. L'information fait défaut sur les coûts du cycle de vie des biens et installations (c.-à-d. opérations, entretien et dépenses en immobilisations). Le système de gestion des biens de l'Agence comporte des champs obligatoires vides pour bon nombre de biens. L'information disponible est souvent inexacte, difficile à interpréter et désuète. Par conséquent, il est impossible de déterminer la taille exacte de l'inventaire et pourquoi il évolue, et l'importance de l'évolution observée, questions pourtant fondamentales. Nous avons conclu que l'Agence en est encore à maîtriser les aspects fonctionnels de la gestion des biens et n'a pas d'orientation stratégique nationale pour les biens comme outil servant à l'atteinte de ses objectifs.

La démarche globale de l'Agence concernant l'investissement dans les biens affecte chaque année au moins 70 pour 100 de ses dépenses en gestion des biens dans le volet des réparations et réfections majeures du programme. Nous avons conclu que l'Agence n'a pas de démarche nationale de planification de gestion des biens (c.-à-d. par rapport à une démarche de planification à long terme des immobilisations qui n'est qu'une partie de la planification de la gestion des biens), n'a pas d'information nationale sur les objectifs souhaités pour les projets énumérés dans les PILT (c.-à-d. réfection des biens existants, acquisition de nouvelles fonctionnalités ou capacités ou aliénation des biens) et n'a pas d'information sur l'atteinte des objectifs de ses projets. Rien ne prouve que l'affectation de la plus grande partie des investissements dans ce volet de la gestion des biens soit la solution la plus pertinente aux problèmes de gestion des biens de l'Agence (p. ex., par rapport à un plus gros investissement dans la qualité de l'information a dans l'entretien préventif des biens existants pour réduire les frais à long terme, ou les deux).

Il est généralement reconnu dans le domaine que la majeure partie des biens gérés par l'Agence sont pertinents, quoique certains biens majeurs soient jugés moins indispensables à son mandat. Il existe un processus bien précis de détermination des biens ou des groupes de biens de l'inventaire qui feront l'objet de réparations ou de réfection majeures fondé sur plusieurs critères pertinents. Ce processus repose sur le jugement éclairé des gestionnaires. Toutefois, il ne concerne pas directement la prise de décision globale à propos de l'exploitation, de l'entretien et de la réfection des biens. L'application des principes et orientations de l'investissement risque donc d'être incohérente au sein de l'Agence. Il existe des méthodes uniformisées pour évaluer la pertinence et l'importance des biens et des installations et pour atténuer une partie du risque et contribuer à le gérer.

Nous avons évalué le rendement du programme par rapport à treize cibles nationales pour l'investissement et l'état des biens. Nous avons constaté qu'à l'exception de sa cible consistant à investir 439 M\$ en réparations et réfections majeures des biens entre avril 2005 et mars 2010, les cibles n'ont pas été atteintes ou ne le seront sans doute pas, ou encore que l'Agence ne dispose pas de l'information ou des systèmes pour mesurer son rendement. Nous avons conclu que la grande difficulté ne tenait pas tant aux cibles ratées, mais bien au rendement par rapport à la gamme des cibles qui ne font l'objet d'aucun contrôle ou d'aucune gestion systématique. La plus grande partie de la surveillance nationale est axée sur l'utilisation d'un seul élément du financement des biens (soit les fonds du Budget 2005) et sur le suivi des progrès par rapport aux cibles fondées sur les dépenses prévues plutôt que réelles. Voici le résumé des six grands enjeux cernés au cours de l'évaluation, les recommandations qui y sont associées et les réponses de la direction et les plans d'action relatifs à chaque recommandation.

RÉPONSE DE LA DIRECTION À L'ENSEMBLE DU RAPPORT

L'Agence entérine les résultats fondamentaux de cette évaluation et accueille les recommandations comme étant une façon d'améliorer sa capacité de gérer les biens et de se préparer pour le nouveau régime de planification des investissements du gouvernement.

Alors que Parcs Canada a obtenu 209 M\$ sur cinq ans dans le plan budgétaire 2005 et 75 M\$ annuellement par la suite, seulement 89 M\$ ont été accordés pour les trois premières années. Cet argent a immédiatement été versé à des projets urgents concernant la santé et la sécurité et les biens culturels qui avaient besoin de réparations immédiates, plutôt que de servir à renforcer les capacités. À la fin de 2005, le Comité des ressources humaines et le Comité des finances de l'Agence ont approuvé le nouveau cadre de gestion des biens afin de répondre à l'injection de fonds provenant du Conseil du Trésor pour les dépenses en immobilisations et le dépôt de son Plan d'immobilisations à long terme. Le financement de ce nouveau cadre devait se faire sur cinq ans pour permettre à l'Agence de cibler d'abord les projets prioritaires, les politiques et la dotation essentielles tout en redéfinissant sa relation avec TPSGC. Cette évaluation interne devait être la première étape dans le développement d'une capacité de gestion appropriée des biens, ainsi que d'outils, de politiques et de processus connexes à long terme.

Comme le rapport l'indique, l'Agence a récemment réalisé des progrès notables en élargissant le cadre de sa gestion des biens : inventorier les biens à haut risque; documenter l'inventaire; répondre aux exigences d'une inspection appropriée et appliquer la prudence nécessaire; élaborer des directives et des normes relatives à la gestion des biens. Le niveau de professionnalisme au sein de l'organisation a augmenté de façon significative, comme le démontre l'augmentation du nombre de qualifications professionnelles que détiennent les gestionnaires des biens sur le terrain. L'Agence reconnaît l'importance de l'amélioration de l'information sur les biens, et un projet de mise en place d'un nouveau Système national de gestion des biens immobiliers est en cours.

Tel que l'a décidé le directeur général de l'Agence, à partir du 1^{er} avril 2009, un directeur général, Infrastructure et biens immobiliers, assumera le leadership national de la réalisation du Programme accéléré d'infrastructures dans le Budget 2009, afin que le directeur, Biens

immobiliers, puisse déployer les plans d'action suivants. Le DG, Infrastructure et biens immobiliers, relèvera directement du DGA.

ENJEU 1 : CADRE DES POLITIQUES, DES DIRECTIVES ET DES CRITÈRES INCOMPLET ET SANS COORDINATION POUR LES BIENS

Conformément aux engagements du PILT 2005, le cadre des politiques et des directives est en train de se structurer pour orienter les décisions en matière de gestion des biens. Le cadre actuel n'est pas toujours coordonné au Bureau national et certains de ses éléments ne sont pas largement répandus à l'Agence. Ce cadre est fortement axé sur les investissements dans les réparations et réfections majeures des biens.

Recommandation 1 : Le DPA doit examiner le cadre existant et en recenser toutes les lacunes, et dresser un plan et un calendrier pour les combler (p. ex., voir les recommandations 3, 4, 7 et 9 pour des exemples de moyens d'améliorer le cadre).

RÉPONSE	PLAN	DATES CIBLES
<p>ACCEPTÉE – L'évaluation a cerné de nombreuses lacunes et suggère des manières de les combler. Le DG, Infrastructure et biens immobiliers fournira des directives au directeur, Biens immobiliers concernant la liste des priorités qui demandent une attention particulière.</p> <p>Le Cadre de gestion des biens de 2005 est déjà complètement déployé. Une nouvelle directive sur la gestion des biens comprenant des responsabilités claires a été approuvée et diffusée.</p> <p>L'Agence s'est donné l'objectif d'établir une nouvelle structure décisionnelle pour les biens immobiliers et ajoute 2 M\$ pour le renforcement des capacités en gestion des biens au palier du Bureau national.</p>	<p>À la suite des engagements pris lors du sommet sur la gestion des biens en avril 2008, un groupe stratégique de gestionnaires de chaque direction générale fonctionnelle et bureau de directeur général opérationnel a été formé pour donner des directives stratégiques à la Direction des biens immobiliers. Ce groupe, qui se réunit une fois par mois, jouera un rôle prépondérant dans les mesures adoptées pour faire suite aux présentes recommandations. Le groupe consultatif stratégique sur la gestion des biens, auquel s'ajoute un consultant, examinera le cadre actuel, cernera les lacunes et élaborera un plan d'action pour combler ces lacunes en plus de déterminer les ressources nécessaires à la mise en œuvre du plan.</p>	<p>Mars 2011</p>

Recommandation 2 : Le DPA doit créer un site intranet qui contienne des copies des documents suivants de l'Agence et du CT ou des liens vers ces documents : politiques et normes, délégation des pouvoirs, guide sur la gestion de projet et processus pertinents de gestion des biens (p. ex., pour déterminer l'état ou la valeur de remplacement), semblables à ceux qui existe à l'Agence pour les politiques et les guides relatifs à la gestion financière.

RÉPONSE	PLAN	DATES CIBLES
<p>ACCEPTÉE – Le site intranet a été créé le 16 décembre 2008 et est mis à jour régulièrement pour assurer la pertinence et l'utilité des renseignements qui s'y trouvent.</p>	<p>Le site intranet est situé sous Gestion des biens dans la section Notre travail – Gestion des biens immobiliers. Le site sera aussi utilisé pour mettre en œuvre les modifications apportées au Cadre de gestion des biens de Parcs Canada.</p>	<p>Complet</p>

ENJEU 2 : ABSENCE DE DONNÉES COMPLÈTES SUR LE COÛT DU CYCLE DE VIE DES BIENS

Il n'existe de l'information fiable sur les dépenses que pour les coûts réels en immobilisations des projets d'immobilisations (c.-à-d. pas nécessairement les installations ou les biens

individuels). Les données nationales sur les dépenses d'entretien proviennent en grande partie des autodéclarations de dépenses prévues des unités d'affaires. On s'efforce peu de comprendre les coûts fonctionnels des biens aux plans national et régional. L'élément « biens et services » des dépenses d'exploitation et d'entretien des biens est déjà inscrit dans le système financier (c.-à-d. au niveau des codes du grand livre général), mais cette information ne sert pas uniformément dans l'ensemble de l'Agence. Les coûts des salaires de l'exploitation et de l'entretien des biens sont déjà calculés ou estimés par les unités d'affaires aux fins de la planification à long terme des immobilisations, mais encore une fois, la manière de le faire varie considérablement d'une unité d'affaires à l'autre.

Recommandation 3 : De concert avec les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada, le DPA doit définir quelles dépenses déjà inscrites au système financier concernent l'exploitation et l'entretien des biens (c.-à-d. les dépenses en biens et services déjà inscrites en codes du grand livre général).

RÉPONSE	PLAN	DATES CIBLES
ACCEPTÉE – Le dirigeant principal des finances élaborera le protocole de l'Agence pour saisir les dépenses dans le système financier concernant l'exploitation et l'entretien des biens.	Le DG, Infrastructure et biens immobiliers collaborera avec le dirigeant principal des finances adjoint pour donner suite à la recommandation. L'Agence doit examiner tous les définitions pertinentes à la gestion de biens, notamment l'entretien, l'exploitation et la valeur de remplacement des immobilisations. Une fois rédigées et validées, ces définitions permettront de déterminer les dépenses (y compris les salaires) à saisir dans le système financier.	1 ^{er} avril 2010

Recommandation 4 : De concert avec les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada, le DPA doit mettre sur pied une méthode nationale raisonnable et cohérente pour l'affectation des coûts salariaux à l'exploitation et à l'entretien des biens fondée sur des méthodes déjà utilisées par les unités d'affaires.

RÉPONSE	PLAN	DATE CIBLES
ACCEPTÉE – L'Agence examinera ses pratiques actuelles en matière d'affectation des dépenses salariales à l'exploitation et à l'entretien de biens ainsi qu'aux projets d'immobilisations, de façon inhérente. Le dirigeant principal des finances élaborera une méthode nationale uniforme visant à affecter les coûts salariaux à l'exploitation et à l'entretien des biens en fonction de méthodes actuellement en application dans les unités d'affaires.	Le DG, Infrastructure et biens immobiliers collaborera avec le dirigeant principal des finances adjoint pour examiner les pratiques actuelles et recommander au dirigeant principal des finances la méthode la plus efficace et la plus raisonnable pour l'affectation des coûts salariaux.	1 ^{er} avril 2010

Recommandation 5 : Le DPA doit modifier la structure des rapports sur les dépenses en immobilisations pour qu'ils contiennent de l'information sur l'activité de programme à laquelle la dépense est affectée (déjà inscrite au départ) et sur le motif de la dépense (voir également la recommandation 13).

RÉPONSE	PLAN	DATES CIBLES
ACCEPTÉE – Le dirigeant principal des finances modifiera la structure des rapports de dépenses pour les biens afin qu’ils incluent de l’information sur l’activité de programme à laquelle est destinée la dépense (déjà saisie au départ) et sur le motif de la dépense en question.	Le DG, Infrastructure et biens immobiliers collaborera avec le dirigeant principal des finances adjoint pour élaborer la meilleure option possible quant à l’inclusion des renseignements pertinents liés à l’activité de programme visée par la dépense.	1 ^{er} avril 2011

Recommandation 6 : Les DG de l’Est du Canada et de l’Ouest et du Nord du Canada doivent informer les gestionnaires d’unité d’affaires de l’importance du codage exact des données sur les dépenses pour que le lien soit établi avec les rapports sur les dépenses en immobilisations. Ils doivent examiner l’information fournie dans les rapports et demander aux gestionnaires de s’assurer que l’information est exacte.

RÉPONSE	PLAN	DATES CIBLES
ACCEPTÉE – Les DG opérationnels continueront de mettre l’accent sur l’importance du codage par de la formation et des discussions avec les gestionnaires des unités. De plus, le codage fera l’objet d’un examen et sera vérifié au besoin à l’approbation du projet afin d’assurer l’exactitude du codage et l’intégrité des données. Les progrès du projet continueront d’être contrôlés périodiquement au moyen de rapports trimestriels sur les écarts et de rapports d’étape. Au besoin, les gestionnaires des unités devront rendre compte au moyen du système de gestion du rendement de l’Agence.		En permanence

ENJEU 3 : DONNÉES INSUFFISANTES SUR L’INVENTAIRE ET LA GESTION DES BIENS

Le SGB comprend des biens qui ne correspondent pas aux fins explicites du système. Il manque de l’information cruciale pour bon nombre de biens pertinents dans le système, l’information est erronée et difficile à interpréter ou est désuète. L’information n’est pas régulièrement mise à jour dans le SGB. Même si l’Agence est en voie d’acquiescer un nouveau système, rien ne garantit que le système même règlera le problème et favorisera la création d’une culture et de structures de gestion garantissant l’accès à de l’information durable et de bonne qualité dans l’avenir.

Recommandation 7 : À la lumière des consultations avec les DG opérationnels et fonctionnels, le DPA doit cerner les principaux biens et l’information sur les biens à inscrire au système de gestion des biens (p. ex., état, valeur de remplacement, lien avec des installations s’il y a lieu, indications sur les coûts des mesures correctives et sur l’importance du bien ou de l’installation), et monter un processus et un échéancier pour la mise à jour de l’inventaire et de l’information conformément aux exigences établies (voir également les recommandations 10 et 16).

RÉPONSE	PLAN	DATES CIBLES
ACCEPTÉE – Le DG, Infrastructure et biens immobiliers confirmera les biens et les champs de données principaux qui sont obligatoires dans l’actuel Système de	Pour étudier les questions relatives au processus, un groupe de travail national sur la gestion des biens, composé de représentants des DG fonctionnels du Bureau national, des DG opérationnels et des unités de	Juin 2010

RÉPONSE	PLAN	DATES CIBLES
<p>gestion des biens (SGB).</p> <p>Les directeurs généraux opérationnels s'assureront que l'information sur l'inventaire et la gestion des biens est mise à jour selon les échéanciers déterminés.</p> <p>On a reconnu l'importance d'améliorer l'information sur les biens et le Comité des finances a approuvé un projet pour faire l'acquisition d'un nouveau Système national de gestion des biens immobiliers et le mettre sur pied.</p>	<p>gestion qui ont étudié les processus d'affaires, se réuniront et feront appel à un consultant.</p> <p>Le groupe de travail produira une liste des biens et des champs de base obligatoires dans le SGB afin que le Groupe consultatif stratégique de la gestion des biens l'étudie et que le DG, Infrastructure et biens immobiliers l'approuve.</p> <p>Puisque le système d'inventaire des biens du SGB repose sur le système STAR, le DPF s'assurera que les changements de données dans le système STAR sont faits en respectant l'échéancier comme le demande le personnel de la gestion des biens.</p>	

Recommandation 8 : De concert avec les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada, le DPA doit surveiller les progrès réalisés par les unités d'affaires dans la mise à jour de l'information en respectant l'échéancier et faire chaque année rapport de ces progrès au Comité des finances (voir également la recommandation 18).

RÉPONSE	PLAN	DATES CIBLES
<p>ACCEPTÉE – Le DG, Infrastructure et biens immobiliers contrôlera les progrès par unité d'affaires dans la mise à jour de l'information en respectant l'échéancier et fera état des progrès à la haute direction une fois par année.</p>	<p>La section de la gestion des biens du Bureau national fournira des renseignements à la demande du DG, Infrastructure et biens immobiliers pour contrôler les progrès et produire un rapport à cet effet. La présentation du rapport annuel au Comité des finances coïncide avec celle du rapport annuel de l'Agence sur les exigences de financement en matière de planification des immobilisations, en juin.</p>	<p>Juin 2010</p>

Les estimations de la **valeur de remplacement des biens existants** dans le PILT des unités d'affaires ne correspondent pas à celles des autres sources concernant la même information et ne sont pas systématiquement ajustées dans le temps.

Recommandation 9 : Le DPA doit fournir une orientation pour les rapports concernant les sources acceptables d'information valable sur la valeur de remplacement dans les PILT (p. ex., le SGB, le système interne et le Rapport sur l'intégrité des données) et proposer une méthode nationale cohérente pour l'ajustement de ces estimations dans le temps.

RÉPONSE	PLAN	DATES CIBLES
<p>ACCEPTÉE – Le DG, Infrastructure et biens immobiliers élaborera une méthode uniforme pour l'ensemble du pays visant l'estimation de la valeur de remplacement actuelle et la conservation de cette valeur.</p>	<p>La méthodologie employée dans le processus de gestion des réfections sera examinée et révisée pour former l'élément central du processus national d'établissement de la VRA. Un outil reconnu par l'industrie occupera une partie importante du processus de révision.</p>	<p>Dotation de la section de l'évaluation des biens – juin 2009 Embauche d'un consultant – août 2009 Rédaction de l'ébauche du modèle de VRA – mars 2010 Un modèle de valeur de remplacement actuelle (VRA) de l'Agence et une méthode</p>

d'ajustement des estimations seront élaborés d'ici mai 2010.

La méthode actuelle de l'Agence pour coter l'état des biens ne répond pas directement à l'exigence de la politique du Conseil du Trésor, qui est pratique courante dans bien d'autres gouvernements, voulant que la cote d'état soit directement liée à une compréhension du coût des mesures correctives.

Recommandation 10 : Le DPA doit élaborer une méthode établissant un lien entre l'évaluation technique de l'état des biens et des installations et la compréhension des coûts associés aux mesures correctives (p. ex., un Indice de l'état des installations [IEI] ou tout autre outil de mesure de ce coût) et prévoir une date cible et un plan de mise en place de l'outil de mesure (voir également la recommandation 17).

RÉPONSE	PLAN	DATES CIBLES
ACCEPTÉE – Le DG, Infrastructure et biens immobiliers élaborera une méthodologie pour faire le lien entre l'évaluation technique de l'état des biens et des installations tout en tenant compte du coût des mesures correctives par l'adoption d'une échelle de mesure appropriée	Le Groupe de travail national sur la gestion des biens examinera les processus d'affaires et les questions liées à la mise en place d'une échelle de mesure dans l'Agence Parcs Canada.	Pour décembre 2010, l'Agence élaborera un modèle d'échelle de mesure.

ENJEU 4 : PLANIFICATION DE LA GESTION DES BIENS INSUFFISANTE

L'Agence ne fait aucune planification de la gestion des biens en définissant les objectifs de service et de conservation et en les liant à une analyse des biens existants qui mène à des plans stratégiques d'acquisition, de réfection, d'exploitation, d'entretien et d'aliénation des biens. Elle se concentre plutôt sur l'identification et la priorisation des grands projets de réparation et de réfection qu'elle entreprendra ou aimerait entreprendre. Ces projets ne sont pas liés à l'information sur l'état des biens, leur cycle de vie et leurs coûts historiques et futurs d'exploitation, d'entretien et de réfection, ni aux objectifs de service et de capacité relatifs aux biens dans le temps.

Recommandation 11 : Le DPA doit dresser un plan de gestion des biens (par rapport à un plan d'immobilisations à long terme) pour l'Agence. Le plan de gestion des biens précise l'état actuel et l'information sur le cycle de vie des biens en inventaire, les frais d'exploitation, les investissements en entretien et en immobilisations passés ainsi que les exigences futures, ces renseignements étant fondés sur une analyse des besoins et des exigences futures. Il comporterait un volet acquisition, exploitation et entretien, réfection et aliénation. Il faut également envisager de faire préparer, par chaque unité d'affaires, un plan de gestion des biens qui comportera un plan d'immobilisations à long terme.

RÉPONSE	PLAN	DATES CIBLES
ACCEPTÉE – Le DG, Infrastructure et biens immobiliers élaborera un modèle de plan de gestion des biens	L'élaboration du plan de gestion des biens est à la base d'une planification de saine gestion des biens. Il servira à atteindre les objectifs liés aux biens et aux catégories de biens qu'il régira. Le plan de gestion du portefeuille servira à intégrer les catégories de biens et les activités dans le programme et les diverses stratégies et priorités de l'Agence.	Modèles du plan de gestion des biens et du plan de gestion du portefeuille élaborés d'ici mars 2010.

qui définira l'état actuel et le cycle de vie des biens en inventaire ainsi que les coûts futurs de leur exploitation, de leur entretien et des dépenses en immobilisations en fonction d'une analyse des besoins et des exigences futures.	<p>Ces deux documents serviront aussi à déterminer les besoins en matière de données, les définitions des données, les sources de données ainsi que les procédés de comptabilité et de production de rapports. Il faudra obtenir l'approbation de la haute direction une fois que les modèles seront terminés.</p> <p>Voir les tâches 2 à 7 du plan de transformation pour des renseignements sur le plan de gestion des biens et les tâches 9 à 13 pour des renseignements sur le plan de gestion du portefeuille. Voir aussi les tâches 30 et 31.</p>	
---	---	--

L'évaluation des actifs dans le secteur public est presque universellement liée au concept de valeur de remplacement actuelle des biens, qui fournit une norme pour l'investissement et des intrants pour établir leur état. Même si l'applicabilité de ce concept ne fait pas consensus pour les biens culturels administrés par l'Agence, nous ne prévoyons pas qu'il sera abandonné étant donné qu'il est largement utilisé et accepté. Un enjeu important consiste à savoir quel pourcentage de la VRA constitue une valeur repère dans la planification de l'investissement en immobilisations.

Recommandation 12 : De concert avec les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada, le DPA doit déterminer le pourcentage approprié de la VRA pour le portefeuille de biens et pour certaines catégories de biens, afin d'orienter la planification future des investissements en exploitation, en entretien et en réfection des biens. Il doit s'assurer que les processus et les systèmes sont en place pour inscrire ces dépenses au système financier (voir également les recommandations 3 et 6).

RÉPONSE	PLAN	DATES CIBLES
<p>ACCEPTÉE – Le DG, Infrastructure et biens immobiliers établira le pourcentage approprié de la VRA pour le portefeuille de biens ou des catégories particulières de biens pour guider les investissements en entretien et en immobilisations. Un processus et des systèmes seront mis en place pour inscrire ces dépenses sur le système financier.</p>	<p>Le DG, Infrastructure et biens immobiliers, par l'intermédiaire de groupes de travail, élaborera un pourcentage de la VRA cohérent et approprié pour toutes les catégories de biens à faire approuver par le Comité des finances. Cependant, il n'est pas assuré qu'un pourcentage de la VRA puisse être établi pour les dépenses d'exploitation étant donné les divers types de biens. Le directeur, Biens immobiliers examinera aussi les processus et les systèmes pour vérifier si les dépenses sont saisies dans le système financier.</p>	<p>À être complété pour avril 2010</p>

Le motif des investissements dans des réparations et des réfections majeures (stabilisation et amélioration de l'état d'un bien existant ou prolongation de sa durée de vie utile, ajout de fonctions de service par la modification d'un bien ou d'une installation, ou ajout de nouvelles fonctions de service par l'acquisition de biens supplémentaires) n'est pas clairement établi au moment de la planification.

Recommandation 13 : Le DPA doit modifier le modèle du plan d'immobilisation à long terme des unités d'affaires pour que le motif de l'investissement souhaité soit inscrit (p. ex., réfection de biens existants, nouvelle fonction ou capacité, aliénation de biens), ce qui permettra de lier ces projets à un plan global de gestion des biens.

RÉPONSE	PLAN	DATES CIBLES
ACCEPTÉE – Le DG, Infrastructure et biens immobiliers modifiera le modèle de plan d'immobilisations à long terme afin d'obliger l'inscription des motifs d'investissement.	Le DG, Infrastructure et biens immobiliers donnera suite à la recommandation après l'élaboration du plan de gestion des biens et du portefeuille. Il est fort probable que le PILT soit préparé par le Bureau national en vue de satisfaire aux exigences des nouvelles politiques du Conseil du Trésor, mais que le plan de gestion des biens de l'unité de gestion et que le plan de gestion du portefeuille de l'Est et de l'Ouest Canada soient assez complets.	Avril 2010

Les **types de biens ciblés** dans la politique de gestion des biens de l'Agence et dans le PILT ne correspondent pas toujours aux types de biens sur lesquels le PILT des unités d'affaires est axé (c.-à-d. que le plan des unités d'affaires inclut des biens en TI, des costumes et des achats de terrains).

Recommandation 14 : Le DPA doit définir et communiquer clairement le type de biens à inscrire au PILT des unités d'affaires et, donc, le type de dépenses en immobilisations qui seront comptabilisés dans l'atteinte des cibles d'investissement. Les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada doivent faire le suivi pour s'assurer que les PILT ne comportent que les projets qui s'appliquent aux objectifs de ces plans.

RÉPONSE	PLAN	DATES CIBLES
ACCEPTÉE – Le DG, Infrastructure et biens immobiliers définira et communiquera clairement les types de biens qui seront inclus dans les PILT des unités d'affaires et donc les types de dépenses pour les biens qui seront comptabilisés dans l'atteinte des cibles d'investissement. Les DG opérationnels feront le suivi pour veiller à ce que les PILT n'incluent que les projets qui s'appliquent aux objectifs du plan.	Le directeur de la planification stratégique, conjointement avec le DG, Infrastructure et biens immobiliers, modifiera le modèle de plan d'immobilisations à long terme des unités d'affaires pour l'exercice 2010-2011. Les types de biens et de dépenses pour les biens seront clarifiés.	La question sera clarifiée avant l'envoi de la lettre d'appel au sujet du plan 2010-2011.

ENJEU 5 : RISQUE D'INVESTISSEMENT NON PERTINENT EN IMMOBILISATIONS

Le cadre de gestion des biens et des investissements de l'Agence est surtout axé sur la réfection plutôt que sur l'exploitation ou l'entretien. Les normes de l'investissement dans les biens suggèrent qu'une part égale de la VRA des biens doit être consacrée à l'entretien et à la réfection des biens.

Recommandation 15 : De concert avec les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada, le DPA doit examiner l'information sur l'état et le cycle de vie des biens, ainsi que les priorités connexes, pour déterminer si la répartition actuelle des ressources entre l'exploitation, l'entretien et les dépenses en immobilisations constitue le meilleur équilibre

des investissements pour atteindre les objectifs à long terme de l'Agence (voir également la recommandation 10).

RÉPONSE	PLAN	DATES CIBLES
ACCEPTÉE – C'est un objectif à long terme, mais il faudra combler les nombreuses autres lacunes qu'a fait ressortir l'évaluation avant de pouvoir le faire d'une manière utile. La répartition des ressources entre l'exploitation des biens, l'entretien des biens et les dépenses en immobilisations continuera de dépendre des compétences en gestion des ressources au sein des unités d'affaires jusqu'à ce qu'il existe assez de renseignements et des systèmes appropriés pour un contrôle objectif à l'échelle nationale.	Le DG, Infrastructure et biens immobiliers dirigera cet objectif à long terme. On s'attend à ce que l'analyse initiale qui répartit les dépenses entre l'exploitation, l'entretien et les immobilisations soit présentée à la direction en mars 2012.	Mars 2012

Les décisions prises pour savoir dans quels biens ou installations investir sont guidées par des critères généralement reconnus pour ce qui est de classer par priorité les occasions d'investissement; ces critères sont définis dans le formulaire d'approbation des projets qui, dans plusieurs cas, sont soumis à une approbation à l'extérieur de l'unité d'affaires locale. Il y a néanmoins des risques, en particulier à cause de la nature ascendante du processus de planification, que les priorités d'investissement pour l'ensemble des activités liées aux biens (acquisitions, exploitation, entretien, réfection et aliénation) varient considérablement dans l'ensemble de l'Agence et ignorent la méthode nationale d'établissement des investissements prioritaires (p. ex., établir quels biens culturels seront soutenus et lesquels ne le seront pas).

Recommandation 16 : De concert avec les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada, le DPA doit élaborer d'autres outils et guides (p. ex., une API) pour établir avec cohérence les priorités quant aux décisions relatives à l'investissement dans l'exploitation, l'entretien, la réfection, l'acquisition ou l'aliénation de biens, et doit établir un calendrier de mise en œuvre au sein de l'Agence.

RÉPONSE	PLAN	DATES CIBLES
ACCEPTÉE – L'Agence continuera de repérer les meilleures pratiques. Le principal objectif de changement dans un proche avenir est de mettre complètement en œuvre les plans de gestion des investissements et du portefeuille. Pour soutenir cette planification, on élaborera une échelle de mesure appropriée à Parcs Canada afin de faciliter le classement des investissements par ordre de priorité.	Le DG, Infrastructure et biens immobiliers élaborera une échelle de mesure appropriée pour appuyer le plan de gestion du portefeuille.	Mars 2012

ENJEU 6 : DÉFAUT D'ATTEINDRE LES CIBLES DE RENDEMENT ET MESURE ET RAPPORT INADÉQUATS PAR RAPPORT AUX CIBLES

L'Agence a fixé un grand nombre de cibles pour l'investissement dans les biens et leur état, qu'elle ne respecte pas pour la plupart ou pour lesquelles elle n'a monté aucun système ou processus pour en faire rapport.

Recommandation 17a : De concert avec les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada, le DPA doit effectuer un examen immédiat de toutes les cibles pour les biens (soit

13 cibles selon le tableau 2) et confirmer lesquelles sont toujours pertinentes et utiles pour l'Agence. Pour les cibles toujours pertinentes, il faut déterminer les systèmes et processus de contrôle et de rapports sur le rendement et établir la date cible à laquelle l'information sera disponible.

On doit se concentrer sur la création d'une information et de cibles liées à la portée et aux résultats plutôt qu'aux intrants (p. ex., l'état des biens exprimé en cible d'IEI, en réduction du risque, en taux de conformité aux régimes d'inspection et au code, en résultats de l'investissement sur l'état des biens).

RÉPONSE	PLAN	DATES CIBLES
ACCEPTÉE – Le DG, Infrastructure et biens immobiliers, conjointement avec les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada, examinera immédiatement toutes les cibles actuelles concernant les biens pour préciser les cibles et recommander celles qui sont pertinentes et utiles, pour approbation par le DGA.	Le DG, Infrastructure et biens immobiliers procédera à un examen complet de toutes les cibles rapportées dans le tableau 2 de ce rapport d'évaluation, avec le Groupe consultatif stratégique de la gestion des biens. Les cibles proposées seront présentées au Comité des DG et du DGA pour étude et discussion.	Approbation de l'ensemble des cibles pour le cycle de planification 2010-2011 (c.-à-d. mars 2010).

L'un des objectifs de l'Agence consistait à s'assurer que les unités d'affaires investissent une quantité minimale de ressources dans les réparations et les réfections majeures des biens. Si les cibles d'investissement minimum par unité d'affaires sont toujours jugées pertinentes comme le veut la recommandation 17 :

Recommandation 17b : Le DPA doit trouver et communiquer les sources de financement qui peuvent servir à atteindre les cibles d'investissement minimum et quelles sont les cibles précises de toutes les unités d'affaires pertinentes. La politique ou la directive doit être rédigée et communiquée pour déterminer si et dans quelles circonstances une unité de gestion peut choisir de ne pas respecter la cible de l'investissement minimum.

RÉPONSE	PLAN	DATES CIBLES
ACCEPTÉ – La cible de 65 pour 100 de dépenses en immobilisations de 1997 s'applique aux services votés de l'unité d'affaires et n'inclut aucun fonds supplémentaire. Le DG, Infrastructure et biens immobiliers, conjointement avec les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada, élaborera des directives qui détermineront si les unités de gestion peuvent demander une exemption de cette cible et, le cas échéant, dans quelles circonstances elles peuvent le faire.	Le DG, Infrastructure et biens immobiliers, après consultation du Groupe de travail sur les processus d'affaires, élaborera un document d'orientation.	Mars 2010

Aucune **surveillance globale du rendement** n'a été prévue par rapport à la gamme complète des cibles fixées dans les politiques de l'Agence, son Plan d'entreprise ainsi que le PILT national et celui des unités d'affaires.

Recommandation 18 : De concert avec les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada, le DPA doit dresser le tableau complet de l'état des biens, de l'information sur le cycle de vie, des dépenses prévues et réelles de l'exploitation, de l'entretien et de l'immobilisation, et des résultats des investissements antérieurs et des intentions d'investissements futurs, et d'en faire rapport chaque année. Ce rapport doit également comporter de l'information sur les conséquences réelles des décisions d'investissement sur les biens qui visent les dommages potentiels cernés par l'Agence (soit la perte irréparable de biens culturels, la réduction de la satisfaction des visiteurs, les risques potentiels pour la santé et la sécurité, ainsi que les risques juridiques).

RÉPONSE	PLAN	DATES CIBLES
ACCEPTÉE – Le DG, Infrastructure et biens immobiliers, conjointement avec les DG opérationnels, dressera un tableau complet de l'état des biens et de tous les autres renseignements pertinents liés aux décisions d'investissement dans les biens, et en rendra compte chaque année.	Le rapport sera présenté au Comité des finances en juin de chaque année en même temps que d'autres rapports obligatoires aux termes du PILT.	Juin 2010 (Comité des finances) et en juin de chaque année par la suite.

1. INTRODUCTION ET RAISON D'ÊTRE

Le mandat de l'Agence Parcs Canada est énoncé comme suit :

« Nous protégeons et mettons en valeur des exemples représentatifs du patrimoine naturel et culturel du Canada, et en favorisons chez le public la connaissance, l'appréciation et la jouissance, de manière à en assurer l'intégrité écologique et commémorative pour les générations d'aujourd'hui et de demain. »

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

- 42 parcs nationaux du Canada
- 158 lieux historiques nationaux du Canada (administrés par l'Agence)
- 3 aires marines nationales de conservation du Canada

Dans l'exécution de son mandat, Parcs Canada est responsable de protéger et de mettre en valeur une variété de **biens culturels** (c.-à-d. patrimoine bâti, comme les canaux, les fortifications, les ouvrages maritimes et les monuments historiques, les sites archéologiques et les objets historiques et archéologiques). L'Agence acquiert, exploite, entretient et élimine également un grand nombre de **biens contemporains** pour exécuter son mandat, notamment des centres d'accueil, des aires de fréquentation diurne, des terrains de camping, des routes et autoroutes, des écluses et des barrages, des systèmes d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées, des aires de service et des édifices administratifs. La protection des biens culturels est une fin en soi alors que les biens contemporains sont des moyens d'exécuter le mandat et d'atteindre les objectifs du programme de l'Agence.

Les biens relèvent des cinq programmes de l'Architecture d'activités de programme (AAP) de l'Agence, ainsi que de la prestation des services internes. La plupart des biens sont associés au **programme de conservation des ressources patrimoniales** (p. ex., bon nombre de ressources culturelles), au **programme d'expérience du visiteur** (p. ex., centres d'accueil, terrains de camping, aires de fréquentation diurne, sentiers, routes d'accès, installations de soutien) ou au **programme d'infrastructure des lotissements urbains et des routes de transit** (p. ex., équipement et parc automobile pour la prestation de services dans les lotissements et sur les routes, et infrastructures comme les usines de traitement des eaux et les routes elles-mêmes). Les biens liés à la **prestation des services internes** comprennent les aires de service, les édifices administratifs, les véhicules et l'équipement qui ne sont pas directement liés à un programme particulier.

Le financement du programme de gestion des biens comprend les ressources existantes des services votés, une partie des recettes provenant des droits des utilisateurs et le nouveau financement provenant du Budget 2005, qui appuient la « réfection et l'entretien » des biens (soit 11 M\$ en 2005-2006 qui passeront à 75 M\$ par année d'ici 2009-2010 et pour les années ultérieures). De plus, l'Agence a reçu des crédits à des fins spéciales à l'appui des dépenses affectées à des initiatives ou à des biens particuliers (p. ex., les fonds pour l'élargissement à quatre voies de la route Transcanadienne dans le parc national Banff). On estime à 161 M\$, soit 27 pour 100 des dépenses totales de 585,5 M\$ de l'Agence pour 2007-2008, les dépenses

affectées aux biens¹. La mauvaise gestion des biens pourrait menacer l'exécution du mandat et l'atteinte des objectifs du programme de l'Agence (p. ex., perte irréparable de biens culturels d'importance nationale, réduction de la satisfaction des visiteurs), menacer la sécurité du public et du personnel et susciter des risques juridiques.

Étant donné l'importance de l'investissement dans les biens et son importance pour l'exécution des activités du programme de l'Agence, le programme de gestion des biens a été désigné fortement prioritaire dans le travail d'évaluation des plans de vérification interne et d'évaluation de 2007-2008 et de 2008-2009 (consulter ces plans à l'adresse http://www.pc.gc.ca/docs/pc/rpts/rve-par/32/index_f.asp).

2. ENJEUX ET PORTÉE DE L'ÉVALUATION

Aux fins de l'évaluation, nous avons défini le **programme de gestion des biens** comme étant les structures, les politiques, les directives et les plans de gestion des biens de l'Agence et les ressources qui y sont associées (c.-à-d. les personnes, les budgets, les dépenses et les biens), ainsi que les activités qui servent à la gestion collective et locale de ces biens. Le programme de gestion des biens de l'Agence comporte des objectifs généraux ainsi que des cibles nationales et locales particulières.

Le premier enjeu dont nous traitons dans l'évaluation est la **pertinence** de la mise en œuvre du programme pour régler les problèmes de l'Agence et atteindre ses objectifs en matière de gestion des biens (c.-à-d. les bons actifs sont-ils acquis et entretenus et les mauvais recensés et éliminés? le financement est-il affecté aux bonnes priorités?). Le fait que les biens doivent servir à exécuter le mandat de l'Agence et à atteindre ses objectifs, et donc, la pertinence d'un programme de gestion des biens, n'a jamais été mis en question. Le deuxième enjeu dont nous traitons est le **rendement** du programme par rapport aux objectifs et cibles établis dans divers plans et politiques nationaux et aux données repères sur l'investissement généralement reconnues. Bon nombre des cibles propres à l'Agence en matière de programme de gestion des biens sont de nature financière (p. ex., niveaux d'investissement, viabilité à long terme). De plus, il y a des objectifs généraux et des cibles particulières qui touchent l'état des biens. Nous nous sommes concentrés en particulier sur les engagements du plus récent plan d'immobilisation à long terme (PILT) de l'Agence pour la période 2005-2006 à 2010-2011 et du plus récent plan d'entreprise. Nous n'avons pas évalué la contribution des biens aux autres programmes de l'architecture d'activités de programme de l'Agence (p. ex., le rôle des biens à l'appui de l'expérience du visiteur ou des objectifs de conservation) bien que le but ultime de nombreux biens soit d'appuyer ces objectifs.

L'évaluation examine la gestion des biens pour l'ensemble de l'Agence et non pas au niveau des unités d'affaires individuelles. Nous utilisons le terme **unité d'affaires** pour inclure toutes les unités ayant des responsabilités en évaluation et en gestion, y compris les unités de gestion, les centres de services, les unités d'entreprise et, dans certains cas, les directions et directions

¹ L'estimation des dépenses affectées aux biens inclut les frais d'inspection, d'entretien préventif, de réparation majeure et de réfection des biens, mais non leurs frais d'exploitation. Les dépenses totales de l'Agence n'incluent pas les avantages sociaux des employés (48,5 M\$ en 2007-2008) qui ne sont pas facilement répartis entre les employés affectés ou non à des fonctions liées aux biens.

générales du Bureau national. La première partie du rapport décrit les ressources consacrées au programme de gestion des biens et à ses activités clés pour établir le cadre et le contexte de l'évaluation. La deuxième partie du rapport traite des questions de pertinence et de rendement.

MÉTHODE

L'évaluation est fondée sur l'examen :

- ▶ de la documentation publiée sur la gestion des biens; des politiques, normes, lignes directrices et plans du Conseil du Trésor et de Parcs Canada, ainsi qu'une série de présentations et d'autres documents de l'Agence traitant de gestion des biens. En outre, les plans d'immobilisation à long terme 2000-2001 à 2004-2005 et 2005-2006 à 2010-2011 de l'Agence constituent des sources fondamentales pour l'évaluation, et pour faciliter la lecture du présent rapport, nous les appellerons PILT 2000 et PILT 2005 (voir les documents examinés à l'annexe A). Nous avons également examiné les PILT des unités d'affaires préparés chaque année pour préciser les investissements prévus pour la prochaine période quinquennale.
- ▶ de l'information inscrite dans les systèmes et chiffriers nationaux financiers et de gestion des biens;
- ▶ des réunions, des entrevues et des consultations avec la haute direction au Bureau national et avec des gestionnaires et des analystes des directions des Biens immobiliers et des Finances du Bureau national;
- ▶ des visites sur le terrain et des entrevues avec :
 - a. les directeurs généraux de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada, leurs conseillers en matière de biens et leur personnel;
 - b. les directeurs ou les gestionnaires des biens et le personnel des unités de gestion de Banff, du Manitoba, de l'Est de l'Ontario, de l'Ouest du Québec et de la Nouvelle-Écosse continentale; bien que nous n'ayons pas visité son unité de gestion, nous avons rencontré le gestionnaire des biens de l'unité de gestion de Kootenay/Yoho/Lake Louise qui est également responsable de certains biens de l'unité de gestion du Mont-Revelstoke/des Glaciers (consulter la liste des principales personnes consultées pendant l'évaluation à l'annexe B).

Le personnel de l'évaluation de l'Agence Parcs Canada a effectué l'évaluation avec le soutien d'un expert-conseil en gestion des biens. L'information recueillie a servi à préparer un modèle logique pour la gestion des biens au sein de l'Agence qui établit les liens entre les ressources, les activités, les extrants, la portée et les résultats. Le travail d'évaluation a été effectué entre février 2007 et octobre 2008, et comportait des visites sur le terrain effectuées entre novembre 2007 et mars 2008. Les observations et recommandations sont celles du Bureau de la vérification interne et de l'évaluation.

3. MODÈLE LOGIQUE DU PROGRAMME DE GESTION DES BIENS

Le tableau 1 illustre le modèle logique de base du programme de gestion des biens de Parcs Canada. En somme, la gestion des biens consiste à

- 1) faire appel à du personnel, à du financement et à des biens existants (soit les ressources) pour,

- 2) planifier, acquérir, exploiter, surveiller, entretenir, restaurer ou éliminer des biens (soit les activités) afin de
- 3) faire avancer les objectifs du programme du gouvernement et de Parcs Canada (soit les résultats).

BUTS, OBJECTIFS ET CIBLES

Divers documents de l'Agence précisent les principes, les buts, les objectifs, les cibles et les critères nationaux pour l'**investissement dans les biens** (p. ex., les plans d'entreprise de l'Agence, les plans d'immobilisations à long terme, la *Politique de gestion des biens de Parcs Canada*, la *Directive sur la planification des immobilisations*, la *Politique de gestion des ressources culturelles* de Parcs Canada et les *Critères d'investissement dans les biens destinés à l'expérience du visiteur*). Bien que le libellé et l'accent particuliers diffèrent d'un document à l'autre, ils sont en général cohérents dans l'ensemble et s'harmonisent au *Cadre de politique sur la gestion des actifs et services acquis* et à la *Politique sur la gestion des biens immobiliers*. En général, le cadre de l'Agence est axé sur quatre grands thèmes (consulter l'analyse détaillée de l'annexe C). Les investissements doivent :

- ▶ Respecter le mandat (p.ex., protéger la valeur patrimoniale des biens culturels) et aux orientations stratégiques de l'Agence (établis par le Plan d'entreprise), et en favoriser l'exécution intégrée (c.-à-d. que tout investissement qui favorise les objectifs de conservation et de l'expérience du visiteur est préférable à celui qui ne vise qu'un seul de ces objectifs).
- ▶ Respecter la loi, les lignes directrices et les normes (p. ex., doit se conformer aux exigences en matière d'évaluation environnementale et de relations de travail ainsi qu'aux codes du bâtiment tout en permettant un accès sans discrimination, s'il y a lieu).
- ▶ Réduire le risque pour l'Agence et en assurer la viabilité à long terme (c.-à-d. qu'ils doivent être fondés sur une solide analyse du risque, considérer des solutions autres que les biens, mobiliser et encourager les partenaires, être fondés sur la demande moyenne plutôt que sur la demande de pointe, et être financièrement viables pendant la durée de vie du bien).
- ▶ Améliorer l'état des biens (soit l'investissement doit démontrer l'amélioration de la cote globale de l'état du bien de mauvais à passable, et de passable à bon).

L'Agence s'est également engagée dans son PILT 2005 à améliorer le programme d'entretien et d'inspection des biens. Depuis 2005, l'Agence a approuvé de nouvelles *Normes et lignes directrices sur l'eau potable* (novembre 2006), une *Directive sur l'écologisation des bâtiments* (mai 2007), une *Directive provisoire sur l'inspection des barrages* (janvier 2008) et une *Directive sur la conception, la construction et l'inspection des ponts routiers et des passerelles pour piétons* (janvier 2008).

Tableau 1 Modèle logique du Programme de gestion des biens

Comment		Qui	Quoi		
Ressources		Portée	Résultats/extrants		
Intrants	Activités/extrants	Engagement/ Participation	Court terme	Moyen terme	Long terme
Personnel de Parcs Canada	Rédiger des politiques, des normes, des lignes directrices	Personnel interne	Politiques, normes et lignes directrices conformes aux normes reconnues		Les biens culturels sont protégés et contribuent à l'exécution du mandat
Budgets des biens	Recenser les exigences en information et acquérir et exploiter les systèmes d'information connexes		Les utilisateurs les connaissent et les utilisent, et les trouvent utiles et pertinentes à leur travail		Les biens contemporains contribuent à l'atteinte des objectifs de conservation des ressources, appréciation et de compréhension du public, et d'amélioration de l'expérience du visiteur
Biens existants	Dresser les mesures et cibles de rendement nationales		Les régimes de biens s'harmonisent aux besoins fonctionnels de l'organisation, sont viables et offrent une information valide et fiable, utile à la prise de décisions	Les biens sont conformes aux lois, règlements et politiques sur la santé et la sécurité, l'environnement et la protection du patrimoine	
	Analyser les risques et le rendement, préparer les plans, affecter les ressources	Biens qui font l'objet de			
	Acquérir	l'entretien, de la réparation, de la réfection ou de l'aliénation		Les biens sont accessibles et permettent des services inclusifs sans discrimination, appuient la qualité du service tout en protégeant les renseignements personnels et la sécurité	
	Exploiter				
	Surveiller	Partenaires de la préparation et de l'exploitation des biens			
	Entretien-réparer				
	Recapitaliser				
	Éliminer	Utilisateurs des biens (p. ex., visiteurs, personnes qui empruntent une route traversant un parc)		Les biens sont gérés de façon financièrement responsable et optimisent l'avantage économique à long terme, et garantissent le meilleur rapport qualité-prix à l'Agence	
	Maintenir les données sur le rendement et en faire rapport				

Nous avons remarqué que différents groupes du Bureau national ont élaboré les éléments d'une politique et d'un cadre pour la gestion des biens dont une partie n'a pas été largement diffusée². Nos entrevues avec les gestionnaires locaux ont suscité des commentaires voulant que les politiques ne soient pas toujours jugées cohérentes et que les divers groupes favorisent des aspects différents de la gestion des biens (p. ex., les biens liés aux visiteurs, les biens historiques et culturels, les biens à haut risque comme les barrages et les ponts).

Les cibles particulières du programme de gestion des biens et les types de biens sont établis dans le PILT 2005, les cycles de planification annuelle ultérieurs et le Plan d'entreprise de l'Agence. Le tableau 2 les résume.

Les cibles du PILT 2005 et d'une grande partie du cycle de planification annuelle, mais pas exclusivement, sont axées sur les intrants du programme de gestion des biens, comme la somme totale de l'investissement dans les réparations et les réfections majeures pendant une période donnée. Les cibles du Plan d'entreprise sont axées sur le maintien et l'amélioration de l'état de biens patrimoniaux particuliers, en vertu du programme de conservation des ressources patrimoniales, a des biens liés au programme d'infrastructure des lotissements urbains et des routes de transit³. Certaines cibles du Plan d'entreprise couvrent davantage que les biens (p. ex., n° 8) et relèvent d'une définition plus large de biens que celle qui sert à l'évaluation (p. ex., n° 9). Les cibles énumérées couvrent les activités de programme dans l'ensemble et certaines sous-activités.

Tableau 2 : Résumé des cibles du Programme de gestion des biens

Type	Source	Cible
Investissement	PILT 2005	<ol style="list-style-type: none"> 1. Faire passer le niveau global des dépenses en immobilisations sur les biens à 122,8 M\$ d'ici 2009-2010 et maintenir ce niveau par la suite (c.-à-d. 439,4 M\$ pendant les cinq premières années du plan). 2. Maintenir un niveau précis de dépenses en immobilisations dans chacune des activités de programme de l'Agence (par source de financement) 3. S'assurer que les recettes provenant des droits d'utilisation sont réservées à l'investissement dans les biens destinés aux services aux visiteurs.
	Plan d'affaires annuel	<ol style="list-style-type: none"> 4. Des unités d'affaires particulières investiraient chaque année dans les biens 65 pour 100 du capital qui leur a été alloué en 1997 afin de garantir que chaque unité d'affaires responsable de biens dispose d'un niveau d'investissement minimum 5. 10 pour 100 des investissements dans les biens des unités d'affaires sont axés sur la mise en valeur des biens patrimoniaux.

² La *Politique de gestion des biens* a été approuvée par le Comité des finances du Conseil exécutif (septembre 2007), mais n'a pas été diffusée pendant l'examen du dirigeant principal administratif. La plupart des membres du personnel auxquels nous avons parlé n'ont pas vu la politique et utilisent la *Directive sur la planification des immobilisations* de Parcs Canada (juin 2005) comme principal document d'orientation pour la gestion des biens.

³ Les cibles du tableau sont tirées du Plan d'entreprise 2008-2009 ou du Rapport sur le rendement de l'Agence du 31 mars 2008. Le Plan d'entreprise et les rapports comportent des cibles supplémentaires comme les objets historiques et les collections archéologiques, que nous avons traités en dehors de la portée de l'évaluation (consulter la section sur les ressources culturelles), ainsi que des cibles qu'on peut juger liées à l'exploitation, p. ex., le nombre de jours de fermeture des routes à cause de leur état, la qualité des eaux usées et des effluents produits par les usines de traitement des eaux usées dans les lotissements, le maintien du niveau d'eau dans les canaux pour respecter les obligations juridiques et autres. Nous n'avons pas évalué le rendement en fonction de ces normes d'exploitation.

État	PILT 2005	<p>6. Réduire le pourcentage de biens exigeant un investissement pour des besoins essentiels de santé et de sécurité de 30 pour 100 en 2000 à 15 pour 100 d'ici mars 2011.</p> <p>7. Réduire le pourcentage de biens culturels exigeant un investissement en raison d'une grave menace de perte du tissu historique de 50 pour 100 en 2000 à 10 pour 100 d'ici mars 2011.</p>
	Plan d'entreprise	<p>8. 70 pour 100 des ressources culturelles et des éléments des pratiques de gestion de l'intégrité commémorative des lieux historiques nationaux administrés par Parcs Canada dont l'état est jugé mauvais seront améliorées d'ici cinq ans (niveau de programme)</p> <p>9. Maintenir l'état des ressources culturelles administrées par Parcs Canada dans les parcs nationaux (à déterminer) d'ici mars 2014 (sous-activité de la conservation dans les parcs nationaux)</p> <p>10. Les lotissements urbains respectent leurs cibles de protection des biens patrimoniaux prioritaires appartenant à Parcs Canada (sous-activité de la conservation dans les parcs nationaux)</p> <p>11. Améliorer de 60 pour 100 d'ici mars 2013 l'état des édifices et structures historiques administrés par Parcs Canada qui sont en mauvais état (sous-activité de conservation dans les lieux historiques nationaux)</p> <p>12. Maintenir l'état de 75 pour 100 des biens contemporains des lotissements urbains et voies navigables; améliorer 25 pour 100 des biens dans un état mauvais ou passable d'ici mars 2013 (niveau du programme)</p> <p>13. Maintenir les routes dans un état qui minimise le risque pour les utilisateurs (sous-activité de gestion des routes de transit)</p>

RESSOURCES (INTRANTS)

La présente section traite des grands intrants du programme de gestion des biens présentés dans le tableau 1 : les ressources humaines, les budgets et les dépenses, et les biens existants. L'information de base provient du système PeopleSoft pour les ressources humaines de l'Agence, du Système de gestion de l'information sur les biens (SGIB) pour l'inventaire des biens existants, leur état et leur valeur de remplacement, et du système financier SAP (appelé STAR à l'Agence) pour l'inventaire des biens de grande valeur et les dépenses liées aux biens et à la gestion des biens. La prochaine section décrit certains enjeux importants des systèmes SIBI et SAP et examine ensuite l'information existante sur l'inventaire des biens et les dépenses connexes.

SYSTÈMES D'INFORMATION SUR LES BIENS

Les données de base dans les systèmes actuels d'information sur les biens ont été recueillies à l'occasion de vastes études sur les immobilisations effectuées en 1999, puis en 2000, alors que l'Agence faisait une mise à jour de son inventaire de biens et des dossiers sur leur état et leur valeur de remplacement. Ces données servent de base à la plus grande partie de l'analyse interne nationale de Parcs Canada et des rapports sur les biens pour le public.

En 2000, les données étaient saisies dans le Système de gestion de l'information sur les biens (SGIB). Ce système exigeait que chaque unité d'affaires recueille et tienne à jour l'information dans des bases de données séparées qui étaient périodiquement rassemblées au Bureau national en une base de données intégrée. Des résumés de l'information ont été publiés dans le PILT 2000 (soit le nombre de biens par catégorie, la cote de l'état et la valeur de remplacement par catégorie). Nous avons obtenu une copie d'un chiffrier MS Excel énumérant les biens en 2000, qui appuie la majeure partie, mais pas la totalité de l'information sur les biens présentés dans

le PILT 2000. Ce document clé a servi à comparer les données historiques sur les biens aux données contemporaines. Depuis 2000, le système de numéro d'identification a changé et il n'est pas possible de lier facilement les biens énumérés dans le chiffrier aux biens du système actuel. Nous n'avons pu obtenir de chiffrier ni d'analyse des données sources à l'appui de l'information figurant dans le PILT 2005.

Depuis 2008, deux grands systèmes servent à la saisie de l'information sur les biens :

- ▶ le Système de gestion des biens (SGB), une base de données Internet ORACLE qui a remplacé le SGIB; et
- ▶ le système financier SAP de l'Agence.

SGB : Le SGB contient un grand nombre de champs pour inscrire les données sur les biens, dont un numéro d'identification unique, une description de chaque bien, le lien avec l'AAP de l'Agence, la valeur de remplacement et l'année à laquelle elle a été calculée, ainsi que diverses cotes d'état. Le SGB comporte un utilitaire servant à faire le suivi des commandes liées à chaque bien, qui a été conçu pour saisir les données sur les frais d'entretien et de réparation. Les unités d'affaires peuvent interroger le SGB pour modifier les données ou les mettre à jour, et produire des rapports uniformes sur leurs biens (consulter la section sur la tenue des données pour obtenir plus d'information sur ce processus). Le Manuel de formation sur le Système de gestion des biens (avril 2005) recense treize champs obligatoires à remplir, dont quatre ne s'appliquent qu'aux biens du parc automobile.

Dans l'ouest du Canada, un Projet d'intégrité des données sur les biens est en cours depuis 2002 pour valider et mettre à jour les données de base du SGB. Dirigée au niveau régional, une équipe visite chaque unité d'affaires pour vérifier l'existence des biens et, au besoin, mettre à jour les données fondamentales sur l'état et les valeurs de remplacement actuelles. Environ 80 pour 100 des immobilisations de base dans toutes les unités de gestion de l'Ouest du Canada ont été recensées entre 2002 et 2006, et deux de ces unités de gestion ont amorcé un deuxième cycle de cinq ans à l'été 2007. On a insisté sur les biens facilement accessibles de l'avant-pays (soit la majorité) et moins sur celles de l'arrière-pays. Nous avons remarqué au cours de notre évaluation que les données du SGB consultables par les unités d'affaires de l'Ouest (soit le Manitoba et les autres provinces de l'Ouest) ne sont pas toujours mises à jour pour tenir compte des résultats du Projet d'intégrité des données sur les biens. Aucun examen systématique similaire des données n'a été fait dans l'Est du Canada, bien que certaines unités d'affaires aient mis leurs données à jour.

Le SGB souffre de nombreux problèmes de qualité des données. Certaines unités d'affaires déclarent ne pas s'en servir parce qu'elles préfèrent leur système local. Les utilisateurs ne font pas nécessairement de mise à jour périodique de leur information. Certaines données du système sont erronées à cause de la migration de données inexactes vers le système ou d'erreurs de saisie des données qui n'ont jamais été corrigées. À titre d'exemple, certaines valeurs de remplacement des biens sont inscrites en nombres entiers plutôt qu'en milliers de dollars comme prévu, ce qui gonfle considérablement les valeurs. Le problème est compliqué par l'absence de contrôles de saisie dans certains champs. Nous avons constaté, par exemple, trente-quatre variations de la saisie de base pour identifier un bien comme édifice patrimonial fédéral classé ou reconnu. Les

incohérences logiques des données sur un bien ne sont pas automatiquement signalées et corrigées.

SAP : L'inventaire des biens du système d'information financière (le SAP) sert surtout à préparer les états financiers annuels de l'Agence. Ainsi, il est axé sur les frais historiques, le calendrier de l'amortissement des différents types de biens et la valeur comptable réelle des biens ayant une valeur historique supérieure à 10 000 \$ (biens de grande valeur). La base de données a d'abord été montée à partir des données tirées de l'ancien SGIB en 2000-2001. Des examens périodiques de l'information, en 2002 et 2006 puis, récemment, en 2008-2009, y compris le travail de vérification du Bureau du vérificateur général du Canada, ont amené des changements visant à inclure les biens existants qui n'ont pas été inscrits au premier inventaire, à effacer les biens inscrits deux fois et à modifier la catégorie de biens à laquelle le bien est assigné. La qualité de ces données est supérieure à celle des données du SGB parce qu'elles sont vérifiées périodiquement, à cause de leur importance pour les états financiers et de l'attention que leur accorde chaque année le BVG lors de la vérification des états financiers.

Lier les données du SGB et du SAP : Les systèmes de gestion des biens et les systèmes financiers ne contiennent pas de listes identiques de biens et ne renferment pas la même information sur les biens qu'ils couvrent tous deux. Ils ne sont d'ailleurs pas conçus à cette fin. Les biens communs aux deux systèmes doivent être répartis en onze catégories de biens (ponts, équipement lié aux services publics, etc.) ayant une valeur historique de 10 000 \$ ou plus. Le SGB comporte également un certain nombre de biens de faible valeur dans ces catégories, ainsi que des biens culturels non inscrits au SAP.

Les biens communs aux deux systèmes sont identifiés au moyen d'un unique numéro d'identification du bien. Les biens de grande valeur et les modifications à l'information sur les biens existants sont censés être inscrits dans le SAP avant de paraître dans le SGB. Les données du SAP sont alors extraites périodiquement au Bureau national et saisies dans le SGB pour s'assurer que tous les biens de grande valeur y sont inscrits conformément au système financier. Au Bureau national, il n'existe aucun processus inverse d'extraction des données du SGB pour une migration vers les champs du SAP. Étant donné que les deux bases de données sont « réelles » (des inscriptions et des changements sont effectués tous les jours), le compte des biens et les autres renseignements pertinents varient selon le moment de leur extraction.

Tenue et mise à jour des données du SGB et du SAP : En général, les gestionnaires locaux sont responsables de la saisie et de la mise à jour des données de l'inventaire du SGB et de la saisie des dépenses dans le SAP. Dans certains cas de données modifiées du SGB, les gestionnaires doivent préciser les changements ou mises à jour requis et les communiquer à la Direction des finances du Bureau national qui est responsable de les effectuer. Cela se produit par exemple lorsqu'un bien est scindé en plusieurs biens, lorsqu'on ajoute un bien manquant ou qu'on fait passer un bien d'une catégorie à une autre, étant donné les répercussions complexes de ces opérations sur l'amortissement des biens (exercices précédents et futurs). Le processus d'examen, de saisie et de vérification des changements peut exiger de plusieurs mois à plus d'un an selon la période de l'année pendant laquelle le changement est demandé et le nombre et la complexité de ces changements. Une fois inscrits au SAP, les changements sont transférés au SGB selon le processus décrit ci-dessus. L'information de gestion supplémentaire du bien visé

est alors inscrite au SGB (cote de l'état, valeur de remplacement). Le temps qu'exige ce processus peut retarder la mise à jour de l'information dans le SGB.

Information utilisée pour l'évaluation : La plus grande partie de l'information pertinente à la planification et à la gestion des biens est inscrite au SGB. Nous avons extrait les données du SGB à quatre moments aux fins de l'évaluation (août et novembre 2007 et janvier et août 2008). Le compte des biens et d'autres valeurs variaient aux divers moments, mais les résultats globaux étaient cohérents. La plupart des données du rapport d'évaluation proviennent des extractions de janvier et d'août 2008. Nous avons trouvé que la valeur de remplacement globale des biens de l'Agence dans le SGB est uniformément et considérablement gonflée (c.-à-d. plus de 10 fois leur valeur réelle) à cause des erreurs de saisie mentionnées plus haut. Dans le cas de cette variable, nous avons donc obtenu des données corrigées de certaines unités d'affaires, soit directement de l'unité soit du bureau responsable du Projet d'intégrité des données sur les biens dans l'Ouest du Canada.

RESSOURCES HUMAINES

En juin 2007, on estimait que 1 455 employés (28 pour 100 de l'effectif de l'Agence) étaient engagés dans l'exploitation et l'entretien des biens (consulter l'annexe D pour connaître la procédure de l'estimation). Cette estimation n'inclut pas les employés de la direction. La plupart des employés (93 %) travaillent dans des unités d'affaires à l'extérieur du Bureau national. La plupart occupent des postes pour une période indéterminée (43 %) ou saisonniers (45 %). La majorité (52 %) est classée en entretien ou en exploitation, avec de petits groupes qui travaillent dans les canaux et les voies navigables (18 %), exercent des métiers spécialisés (17 %), ou sont des techniciens du soutien des biens ou des agents ou coordinateurs de services techniques (6 %), des gestionnaires (3 %) ou des ingénieurs (moins de 1 %).

À partir d'une étude de l'organigramme, la Direction des biens immobiliers du Bureau national estime que parmi ces employés, 800 seulement sont directement engagés dans la gestion et l'entretien des biens et dans le travail sur les projets. Le reste est engagé dans l'exploitation des biens (p. ex., maître-éclusier, chauffeur d'autobus et autres). Elle suggère également, à la lumière d'une analyse comparative avec six autres ministères fédéraux, que 300 à 400 autres ETP seront nécessaires à la gestion des biens d'ici 2013 (source : document sur le financement de l'Agence Parcs Canada) pour avoir une capacité de gestion des biens comparable. Une étude commandée par la Direction (Corporate Research Group, mars 2008) offrait plusieurs autres estimations du nombre d'ETP supplémentaires nécessaires à la gestion des biens. Ces estimations étaient fondées sur les budgets accrus de la gestion des biens pour répondre aux normes de l'industrie ou pour faire face à l'arriéré des investissements différés. Selon cette étude, l'ajout nécessaire d'ETP varie de 80 à 1 300 ETP environ d'ici 2016-2017⁴.

Outre son propre effectif, l'Agence acquiert de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) une capacité technique et de gestion de projet pour les biens. Ces services comprennent la prestation de conseils sur les projets généraux, la gestion de projet pour les

⁴ Cela est largement fondé sur la comparaison avec les ETP par milliard de dollars de VRA des biens ou les ETP par million de dollars du budget des biens des réseaux de parcs provinciaux de l'Ontario et de l'Alberta. Le nombre d'ETP requis varie selon la croissance future estimée de la VRA des biens ou des budgets d'investissement dans les biens.

contrats de grande valeur et l'expertise spécialisée dans le domaine de la conservation du patrimoine, offerts par le Réseau de conservation du patrimoine de TPSGC (conseils stratégiques, coordination de projet, études et recherche préliminaires, inscription du patrimoine, gestion et conception des documents). Ces arrangements font l'objet d'un protocole d'entente cadre avec TPSGC et de divers accords de services spéciaux (ASS) régionaux ou locaux. Il nous a été impossible de préciser la valeur monétaire actuelle des services de gestion des biens faisant l'objet d'un contrat avec TPSGC, mais on l'estimait à 5,8 M\$ en 2005.

Dans le PILT 2005, l'Agence s'est engagée à s'en remettre moins à TPSGC et à accroître sa capacité interne de gestion des biens. Au cours de l'évaluation, nous avons noté que tous s'entendent sur le fait que la capacité professionnelle et de formation des conseillers en gestion des biens et du personnel de l'Agence a augmenté pendant les deux ou trois dernières années (p. ex., la création de postes de conseiller ou de gestionnaires en immobilisations pour les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada qui requièrent une formation en génie ou en architecture, et l'arrivée de plusieurs nouveaux employés). Les avis sur la relation avec TPSGC et les services que ce dernier offre étaient plus partagés : plaintes sur la rapidité et la qualité des services de gestion de projet, demandes de précisions sur les responsabilités de TPSGC quant à l'exécution des projets conformément aux échéanciers et aux budgets et commentaires sur l'importance de maintenir l'expertise spécialisée et axée sur la conservation du patrimoine au sein de TPSGC.

Presque tous les gestionnaires d'unité et de biens interrogés ont indiqué que leurs ressources actuelles sont le minimum requis pour répondre aux demandes d'entretien, de réparation et de réfection des biens. Tous les gestionnaires avec qui nous avons parlé ont indiqué qu'ils ont besoin de plus de ressources pour gérer et mettre à jour les données sur les biens. Même si plusieurs d'entre eux seraient ravis d'avoir davantage de ressources permanentes pour contribuer à l'exploitation et à l'entretien des biens et à la gestion de projet, ce n'est pas toujours leur priorité. Plusieurs souhaitent davantage de meilleurs services de TPSGC et plus de souplesse et de soutien pour embaucher le personnel temporaire pour répondre aux variations de la demande au cours de l'année.

Structure de l'organisation et responsabilité

L'annexe E décrit le rôle, la responsabilité et les obligations redditionnelles pour divers aspects du programme de gestion des biens.

Parcs Canada délègue la grande responsabilité de la gestion des biens (soit l'acquisition, l'exploitation, l'entretien, la réfection et l'aliénation des biens) aux DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada, et par leur entremise, aux gestionnaires d'unités d'affaires qui sont habituellement directeurs d'unité de gestion. Cette politique est largement comprise et acceptée à l'Agence, mais elle ne fait pas l'unanimité.

Selon la *Directive sur la planification des immobilisations* de Parcs Canada, tout directeur d'unité de gestion a le pouvoir d'approuver les projets d'immobilisations de moins de 2 M\$. Les directeurs généraux, Est ou Ouest et Nord du Canada, doivent approuver les projets de plus de 2 M\$ et de moins de 5 M\$. Ceux qui excèdent 5 M\$ doivent être approuvés par le Comité des finances du Conseil exécutif et exigent l'approbation du Conseil du Trésor. Récemment,

l'Agence a fait passer à 10 M\$ la délégation interne du pouvoir d'approbation financière des directeurs généraux (Procès-verbal du Comité des finances, 29 mai 2008). Les projets dont le montant dépasse ce seuil doivent d'abord être examinés par le Comité des finances, puis approuvés par le CT.

La section de l'unité d'affaires responsable de la gestion des biens est composée d'un gestionnaire souvent, mais pas toujours, appuyé par une petite équipe d'agents de services techniques et de coordonnateurs. Dans certaines unités d'affaires que nous avons visitées, les personnes responsables de l'exploitation de base sur les biens, comme le personnel de nettoyage et de conciergerie, relèvent du gestionnaire des biens, tout comme le personnel spécialisé et d'entretien. Dans d'autres, le personnel de nettoyage et d'entretien relève du gestionnaire du parc ou lieu ou du gestionnaire hiérarchique et non du gestionnaire des biens. De plus, le parc automobile est géré séparément des autres biens dans certaines unités (p. ex., par un groupe des finances).

Dans la documentation, les fonctions de la gestion des biens sont souvent réparties entre ceux qui sont engagés dans la gestion quotidienne des biens et ceux engagés dans la gestion globale des immobilisations et la gestion du portefeuille (Vanier, 2000). La gestion quotidienne des installations comprend des activités comme l'entretien, l'aménagement, l'utilisation de l'espace, le nettoyage, la santé, la sécurité et la prévention des incendies. La gestion immobilière se situe à un niveau supérieur et comporte l'évaluation du rendement des biens, la budgétisation, la comptabilité, les rapports, la passation de marchés et la gestion de projet. Les gestionnaires de portefeuille sont responsables de la planification générale à long terme (soit au-delà de cinq ans), de l'acquisition et de l'aliénation, des grands projets et de l'établissement des normes pour les biens. De ce point de vue, les responsabilités relatives aux biens sont souvent partagées entre plusieurs personnes au plan de l'unité d'affaires, y compris les gestionnaires d'unité, les gestionnaires et conseillers immobiliers, les gestionnaires fonctionnels et le personnel des finances. Il n'est pas toujours facile de déterminer qui est responsable de produits particuliers (p. ex., PILT) ni dans quelle mesure les responsabilités fonctionnelles (l'entretien et la gestion de projet) influencent la capacité des gestionnaires et conseillers en gestion des biens à effectuer une véritable évaluation à long terme des besoins, une planification efficace ainsi qu'une surveillance et une évaluation réelles du rendement du portefeuille.

Les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada sont appuyés par des conseillers en gestion des biens, encore une fois avec une petite équipe d'experts techniques, dans leurs responsabilités en matière d'immobilisations. La création de postes de conseiller en gestion des biens et d'une capacité régionale dans le domaine est relativement récente (ultérieure au PILT 2005). Les conseillers en gestion des biens auprès des DG fournissent de l'information et des conseils stratégiques généraux, et sont également intéressés par la gestion des grands projets ou en font déjà. Les directeurs généraux s'en remettent également aux gestionnaires financiers pour leurs conseils et leur suivi relatifs aux décisions d'investissement. Comme nous l'avons mentionné, les DG doivent approuver les projets de 2 M\$ à 10 M\$. Ils reçoivent et affectent les nouveaux fonds du Budget 2005 et s'assurent qu'ils sont investis conformément aux paramètres établis dans le PILT 2005 et aux décisions ultérieures prises par le Comité des finances. Ils sont responsables d'examiner et d'approuver le PILT de l'unité d'affaires.

Les responsabilités en matière de gestion des biens au plan national sont également partagées entre plusieurs fonctions, dont la gestion des biens immobiliers, la planification stratégique et les finances. Toutes ces fonctions relèvent du dirigeant principal administratif (DPA), qui est responsable, en bout de ligne, de la coordination des activités nationales de ces divers groupes, et doit en rendre compte.

Le directeur des biens immobiliers est essentiellement responsable de la préparation et de la gestion des politiques, des directives et des normes sur la gestion des biens, concernant l'investissement, l'inspection, l'entretien et la surveillance (sauf les conventions comptables). Il est également responsable de la préparation du PILT national et du recensement des exigences et des normes nationales en matière d'information sur les biens, ainsi que de l'acquisition et de la gestion d'un système national d'information sur les biens. Une petite équipe de 3 ETP (au moment de l'évaluation) appuie le directeur, avec deux autres postes vacants. Fait à noter, le directeur n'est pas directement engagé dans les décisions sur les biens particuliers (p. ex., investir dans un bien ou l'aliéner).

Le directeur, Planification et rapports stratégiques du Bureau national, est responsable d'établir les exigences des plans annuels des unités d'affaires et de diffuser les lettres d'appel. Une partie de cette responsabilité consiste à préciser le contenu du plan d'immobilisations à long terme de l'unité d'affaires (c.-à-d. l'information requise et la forme) après consultation avec les autres intervenants en gestion des biens, notamment les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada. Les plans d'affaires, et les PILT qui y sont joints, sont approuvés chaque année par les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada ou lors d'une présentation au Conseil exécutif pour un certain nombre de plans. Le directeur est également responsable de dresser le cadre du rendement global de l'Agence, y compris les cibles relatives aux biens du Plan d'entreprise, toujours après des consultations intensives. Le Conseil exécutif doit approuver ce cadre.

Le directeur exécutif des Finances est responsable de la rédaction des politiques sur les finances et la comptabilité pour ce qui est des biens, de définir quels biens sont inscrits au SAP et d'effectuer ou de surveiller certaines opérations du système relatives aux biens.

De plus, certains aspects du cadre de gestion global (p. ex., la *Politique de gestion des ressources culturelles* et les *Critères d'investissement dans les biens destinés à l'expérience du visiteur* de Parcs Canada) sont la responsabilité d'autres groupes du Bureau national qui relèvent soit du DG, Direction générale des lieux historiques nationaux, ou du DG, Direction générale des relations externes et de l'expérience du visiteur.

Le Comité des finances du Conseil exécutif de l'Agence (composé du dirigeant principal administratif, de cinq directeurs généraux de l'Agence et du directeur exécutif des Finances) est responsable de l'approbation et de la surveillance des politiques, des normes, des stratégies et du PILT nationaux, ainsi que de l'affectation et de la surveillance de l'utilisation du financement des biens établi dans la *Directive sur le processus de planification des immobilisations*. À titre d'exemple, le Comité approuve et surveille l'affectation du financement des biens du Budget 2005 aux activités de programme de l'Agence proposées par les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada. Le Comité examine et approuve également les projets

d'immobilisations de plus de 10 M\$. En pratique, peu de projets d'immobilisations atteignent le seuil financier qui justifie l'examen du Comité.

En résumé, le dirigeant principal administratif fournit la coordination et l'orientation nationales pour ce qui est de la politique sur les biens et de leur planification. Le Conseil exécutif approuve les cibles du Plan d'entreprise et le plan annuel de certaines unités d'affaires. Le Comité des finances approuve la plupart des politiques et directives propres aux biens, le PILT national et les cibles, affecte les ressources du Budget 2005 et effectue une certaine surveillance de l'utilisation de ces ressources. Ainsi, comme on le voit dans de nombreux programmes de l'Agence, aucune personne ni aucun groupe n'est responsable de l'ensemble du programme de gestion des biens.

DÉPENSES EN IMMOBILISATIONS

Définitions et cadre

Le tableau 3 présente un cadre pour comprendre les dépenses en immobilisations et la manière d'ajuster les diverses définitions à ce cadre. Dans la *Norme comptable 3.1 du Conseil du Trésor – Immobilisations*, les immobilisations sont définies comme étant des biens utilisés aux fins de la production ou de la fourniture de marchandises, de la prestation de services ou de la production d'extrants de programmes, qui ont une vie utile de plus d'un exercice et sont destinés à une utilisation continue, et qui ne sont pas destinés à être revendus dans le cours normal des activités. En outre, les immobilisations doivent avoir un coût unitaire d'au moins 10 000 \$.

Tableau 3 Cadre des dépenses en immobilisations et définitions de dépenses d'entretien et d'immobilisations

Objectif primaire	Exploitation des biens existants		Maintien des biens existants		Amélioration fonctionnelle		Gestion de la capacité	
	<ul style="list-style-type: none"> Fournir le service Exploiter et utiliser les biens 		<ul style="list-style-type: none"> Maintenir le niveau de service Protéger et préserver les biens 		<ul style="list-style-type: none"> Améliorer le niveau de service Moderniser, réaménager 		<ul style="list-style-type: none"> Élargir le niveau de service Fournir de nouveaux biens 	
Objectif secondaire	Utilisation	Services publics	Entretien et réparation	Réfection et arriéré	Mise à niveau	Modification et réparation	Ajout	Nouveau et remplacement
Définitions comptables	Frais d'exploitation		Dépenses d'entretien et de réparation		Dépenses d'immobilisations			
PILT Définitions			Entretien, réparation, inspection		Dépenses d'immobilisations (réparations de plus de 10 000 \$)			

Source : Adapté de Wooldridge, S.C. (février 2002). *Balancing Capital and Condition: An Emerging Approach to Facility Investment Strategy*

En général, les définitions comptables reconnues pour les dépenses en immobilisations (consulter par exemple le document *Politique et procédures comptables pour les immobilisations de Parcs Canada*) sont :

Les **dépenses d'exploitation** ont trait à l'exécution normale des fonctions d'un bien pour lesquelles on l'utilise (p. ex., taxes, assurance, services publics, services de conciergerie, lutte contre les ravageurs, gestion des déchets et remplacement des éléments qui s'usent

normalement). Le coût varie considérablement selon la nature et les conditions de service du bien.

Les **dépenses d'entretien et de réparation** ont trait au maintien du bien (c.-à-d. entretien de la propriété, de l'équipement et des structures) pour réaliser sa durée de vie originale prévue. L'entretien d'un bien renvoie habituellement au travail de prévention, alors que la réparation vise à remettre un bien endommagé ou usé dans un état de fonctionnement normal. La dépense peut aller de la petite intervention de prévention à la réparation à grande échelle ou au remplacement des parties d'un bien sans égard au coût de l'intervention.

Les **dépenses d'immobilisations** touchent l'acquisition d'un nouveau bien ou le remplacement ou l'amélioration d'un bien existant (c.-à-d. réfection) en vue d'augmenter l'utilité, le rendement, la valeur ou la capacité d'un bien ou d'allonger sensiblement son cycle ou sa durée de vie utile. Dans le cas de Parcs Canada, une telle dépense doit être de 10 000 \$ ou plus pour être classée dépense d'immobilisations, mais toutes les dépenses de plus de 10 000 \$ ne sont pas automatiquement désignées ainsi (certaines sont des dépenses d'entretien), conformément aux normes comptables du Conseil du Trésor.

Parcs Canada définit la notion d'inspection et d'entretien et celle d'immobilisations d'une façon différente aux fins de la préparation du PILT de l'unité d'affaires (voir par exemple les *Principes et filtres relatifs aux investissements dans les biens* dans le guide de rédaction du plan d'affaires 2008-2009). L'entretien (également appelé exploitation et entretien) comprend les coûts d'inspection, définis comme étant tout travail nécessaire pour respecter les obligations juridiques, assurer la santé et la sécurité d'un bien et travailler à établir l'état d'un bien, ainsi que l'entretien préventif et les petites réparations (soit celles de moins de 10 000 \$). Cette définition exclut les grosses réparations.

La dépense en immobilisations est définie de manière à inclure la remise en état, la reconstruction partielle, la stabilisation ou toute réparation extraordinaire, ainsi que le remplacement du bien ou d'un composant par un autre ayant la même fonction. De plus, on traite les études de faisabilité relatives aux biens, l'évaluation et les mesures d'atténuation des sites contaminés comme des dépenses en immobilisations. D'autres types de dépenses pour les plans, les cérémonies, les publications, l'exploitation, la mise en marché et les petits équipements (de moins de 10 000 \$) sont exclus de la définition de dépenses en immobilisations⁵. Les réparations

⁵ On peut distinguer ces définitions des concepts de budget d'immobilisations et de crédit pour dépense d'immobilisation. Un budget d'immobilisations correspond au traitement par l'Agence d'une dépense en immobilisations aux fins de la planification des immobilisations à long terme (soit la somme budgétée pour les réparations majeures et la réfection). Le budget d'immobilisations à l'Agence n'est pas séparé dans le système financier; il fait partie du compte des biens et services généraux affectés à une unité d'affaires. Le gestionnaire d'unité d'affaires affecte les sommes du fonds général de fonctionnement à l'appui du PILT approuvé. Le crédit pour dépense d'immobilisation existait jusqu'en 1997 comme une affectation distincte des crédits alloués par le Parlement, distinct des affectations pour biens et services aux ministères et organismes. Crédit pour dépense d'immobilisation veut dire une segmentation claire entre le capital et les autres fonds dans les systèmes financiers (même si des fonds peuvent être transférés d'un crédit à l'autre). L'Agence utilisait les affectations de l'unité d'affaires selon le dernier crédit pour dépense d'immobilisations de 1997 comme cibles d'investissement.

majeures (de plus de 10 000 \$) sont incluses. Bref, l'élément réparation majeure de l'entretien selon la définition comptable est traité comme une dépense en immobilisations aux fins du PILT.

Pour éviter la confusion dans le présent rapport, nous utilisons « **véritables dépenses d'immobilisations** » pour parler de la définition comptable de dépense d'immobilisations et « **dépenses du PILT** » pour parler des dépenses d'immobilisations dans le cadre de la préparation du PILT.

Pendant nos entrevues, nous avons tenté de préciser dans quelle mesure les distinctions techniques entre les trois types de dépenses étaient comprises. Il s'avère que la plupart des gestionnaires locaux ont une compréhension générale des distinctions comptables, mais qu'en pratique, la distinction n'est souvent pas cruciale puisqu'ils se préoccupent davantage de la taille, de la complexité et de l'ensemble des frais d'un projet, que de savoir si c'est une réparation majeure ou une véritable dépense d'immobilisations. De plus, il faut souvent un certain jugement pour décider si un investissement particulier est une réparation majeure ou un véritable projet d'immobilisation. Le document *Politiques et procédures comptables* de l'Agence offre des exemples de la façon de distinguer les véritables dépenses d'immobilisations des réparations majeures, mais dans la pratique, ce sont surtout les gestionnaires financiers responsables du codage des dépenses qui utilisent cette information plutôt que les gestionnaires de biens qui planifient et mettent en œuvre les projets sur le terrain.

Estimation des dépenses d'immobilisations

L'Agence fait le suivi des dépenses en produits et services pour certains aspects des **coûts opérationnels** (services publics, entretien des terrains et remplacement des éléments qui s'usent normalement) dans son système financier. Elle ne peut pas facilement préciser les frais en salaires de l'exploitation des biens. Elle ne résume ni ne fait rapport périodique sur l'information disponible sur les coûts opérationnels pour les biens. Nous n'avons pas traité cette information dans le cadre de la présente évaluation.

La Direction des finances du Bureau national déclare des **dépenses d'entretien réelles** allant de 9,2 M\$ à 9,6 M\$ dans ses états financiers annuels. Au contraire, les unités d'affaires font état dans leur PILT de **dépenses d'entretien prévues** (voir l'Annexe F pour les données par unité d'affaires des PILT 2007-2008 et 2008-2009) de 40 M\$ à 42 M\$ par année. Cette différence importante entre les dépenses réelles déclarées par la Direction des finances et les dépenses prévues au PILT des unités d'affaires tient à ce que ce premier montant n'inclut pas les frais salariaux des employés qui effectuent le travail d'inspection et d'entretien, tandis que l'autre en tient compte.

Nous avons demandé aux unités de gestion que nous avons visitées comment elles calculent leurs dépenses d'entretien prévues. La méthode varie d'une unité de gestion à l'autre, mais comprend habituellement une partie ou la totalité des salaires du personnel dans des postes d'entretien ou de métiers spécialisés et dans les fonctions de gestion des biens, l'estimation des dépenses en travail d'application du code des années antérieures ou les budgets d'entretien affectés pour les années à venir. Dans certains cas, ces estimations semblent inclure les dépenses d'exploitation telles que le cadre du tableau 3 les définit (frais d'électricité ou d'eau, de nettoyage, d'entretien des terrains), ce qui gonfle les estimations. Dans d'autres cas, on déclare que les dépenses

d'entretien réelles dépassent toujours les dépenses prévues au PILT, ce qui laisse croire que l'estimation est trop basse.

Dans notre analyse, nous avons utilisé les dépenses d'entretien prévues des unités de gestion, qui nous semblaient plus raisonnables, mais nous soulignons qu'il n'y a aucun moyen de vérifier que ces dépenses correspondent aux dépenses prévues sinon par l'examen détaillé des transactions financières de chaque unité d'affaires.

En théorie, les **dépenses réelles du PILT** paraissent dans les rapports des dépenses sur les biens (RDB) produits à partir du système financier de l'Agence⁶. Toutes les dépenses liées aux projets des PILT devraient être liées à ce rapport lors de la saisie de ces données dans le système. En réalité, certaines unités d'affaires ne codent pas convenablement les dépenses pour qu'elles soient liées au RDB. La véritable portion « immobilisation » des dépenses en immobilisations est précisée indépendamment du RDB au moyen d'un code d'opération interne du système (codes d'OI-3). La comparaison des données sur les véritables dépenses d'immobilisations et des données du RDB a révélé que le RDB peut surestimer ou sous-estimer considérablement les dépenses véritables. C'est pourquoi nous avons estimé les dépenses réelles du PILT en faisant la somme de toutes les véritables dépenses en immobilisations du système et des dépenses en immobilisations non véritables du RDB. Ces données combinées sous-estiment encore les dépenses du PILT puisque toutes les dépenses en immobilisations non véritables pertinentes ne sont pas saisies dans le RDB. Ces données combinées totalisent des dépenses du PILT de 75 M\$ en 2005-2006 qui passent à 121 M\$ en 2007-2008 (c.-à-d. qu'elles excluent les achats de terrains, mais incluent les dépenses en projets spéciaux comme l'élargissement à quatre voies des routes)⁷.

Le total des dépenses d'entretien déclarées et des dépenses générées par le PILT pour 2007-2008 était de 161 M\$, soit 27 pour 100 des dépenses totales de 585,5 M\$ de l'Agence pour l'exercice financier.

INVENTAIRE DES BIENS, VALEUR DE REMPLACEMENT ET COTE DE L'ÉTAT

Inventaire par catégorie

Ce qui constitue un bien aux fins de l'inventaire et de la planification dépend des politiques et des systèmes d'information particuliers de l'Agence. La *Politique de gestion des biens* et le document *Politique et procédures comptables pour les immobilisations* de l'Agence définissent un bien différemment (p. ex., la première exclut les biens en technologie de l'information, les biens des tiers, les collections de biens historiques et d'artefacts, les sites et objets archéologiques, les terres et l'eau, tandis que la seconde inclut les gros ordinateurs et serveurs, les logiciels, les améliorations des terres et des tenures à bail ayant un coût de 10 000 \$ et plus). L'inventaire actuel du SAP se conforme à la définition de bien dans *Politique et procédures comptables pour les immobilisations*. L'inventaire actuel du SGB ne se conforme **ni** à la

⁶ Il y a deux RDB, l'un fondé sur les fonds du compte des nouveaux parcs et lieux de l'Agence, l'autre sur toutes les autres dépenses liées aux biens. Nous les utilisons tous deux dans notre analyse.

⁷ Les véritables dépenses en immobilisations s'élevaient à 56,8 M\$, en 2005-2006, pour passer à 97,8 M\$ en 2007-2008, ce qui représente environ 75 pour 100 à 80 pour 100 du total des dépenses du PILT.

définition de bien **ni** à la fin prévue du SGB⁸. Il n'en constitue pas moins la base des descriptions de l'inventaire dans les PILT 2000 et 2005 de l'Agence. Le tableau 4 montre le total des biens par catégorie en 2000 et le total de 2008 fondé sur les systèmes SGB et SAP⁹.

Tableau 4 Nombre de biens par catégorie de biens et système (2000 et 2008)

Catégorie	PILT 2000	Biens inscrits en 2008	
		SGB	SAP
1. Ponts (routiers, de sentier et ponceaux structurels)	372	557	455
2. Bâtiments (résidentiels, bureaux et administration, utilisés par le public, opérationnels et d'usage général, et autres)	5 336	6 155	4 772
3. Équipement (meubles de bureau et accessoires, scientifique et de laboratoire, métallurgie, métiers et industriel spécial)	1 686	1 961	473
4. Parc automobile, équipement lourd et embarcations (équipement de construction, embarcations, véhicules de tourisme, camions légers, moyens et lourds)	2 483	3 522	2 569
5. Fortifications	260	271	231
6. Terrains (stationnements, terrains de camping, sentiers, utilisation diurne, terrains de golf, panneaux, monuments et plaques)	4 020	4 335	3 130
7. Routes principales (nationales et provinciales numérotées et ponts associés)	126	138	28
8. Maritimes (barrages, écluses, quais, murs, brise-lames, canaux de navigation, vaisseaux patrimoniaux)	1 004	1 151	1 007
9. Mise en valeur (matériel audiovisuel et exposition éducative sur place)	1 023	1 083	834
10. Routes secondaires (rurales, urbaines, d'accès, routes non publiques)	752	798	730
11. Services publics (réseaux d'alimentation en eau potable, d'assainissement, d'alimentation électrique, de traitement des déchets solides et de radiocommunications, réservoirs souterrains)	837	1 086	804
Sous-total des catégories principales de biens	17 899	21 057	15 033
12. Objets et reproductions historiques	142	4	
13. Ressources archéologiques <i>in situ</i>	534	77	
14. Collections archéologiques	80	122	
Sous-total du calcul des autres biens des PILT antérieurs	756	203	0
15. Informatique (gros ordinateurs et serveurs, logiciels)			116
16. Terrains		18	568
17. Améliorations locatives			8
18. Sans catégorie (dont 2 en blanc et 427 sans catégorie)		312	
19. Immobilisations prévues – en construction		524	474
20. Études		5	
Sous-total des autres biens non inclus dans les PILT antérieurs	0	859	1 166
Grand total	18 655	22 119	16 199

Sources :

Données du **SGIB 2000** fondées sur le chiffrier Excel qui reprend les données déclarées dans le PILT 2000 de l'Agence.

Les données du **SGB 2008** étaient fondées sur le dossier des données SGB provenant des rapports Internet des unités d'affaires diffusés en août 2008 et des données recueillies sur la révision des valeurs de remplacement pour cinq unités d'affaires. La catégorie Parc automobile, équipement lourd et embarcations n'inclut que les biens signalés « en exploitation ».

Les données du **SAP 2008** étaient fournies par la Direction des finances du Bureau national. Ce sont les comptes bruts utilisés dans la préparation des états financiers 2007-2008 de l'Agence et sont ajustés avant leur préparation.

⁸ La Direction des biens immobiliers déclare que le SGB a été conçu pour inclure les biens bâtis et le parc automobile, et a proposé que certains types de biens (soit les objets historiques et archéologiques, les collections ainsi que quelques sous-types d'équipement et de biens de mise en valeur) soient éliminés du système. Selon les données du SGB, nous avons calculé qu'il y a 1 975 biens de ce type dans le système (surtout des sous-types d'équipement) ayant une VR de 67 M\$.

⁹ Le chiffrier que nous avons obtenu des biens de l'année 2000 inclut un bien de plus que le PILT de 2000. Nous avons utilisé les données de ce chiffrier pour notre analyse et notre rapport.

Les systèmes SGB et SAP ne contiennent pas – ce n'est pas leur raison d'être – les mêmes inventaires de biens. Les biens de grande valeur des onze premières catégories du tableau 4 devraient être communs aux systèmes SGB et SAP. Pour ce qui est des inventaires extraits en novembre 2007, 99 pour 100 des biens du SAP de ces catégories s'harmonisaient au SGB (c.-à-d. tous les biens, sauf 151, dont 144 étaient de l'équipement). Le recoupement de l'inventaire de ces catégories pourrait être supérieur n'étaient des numéros d'identification SAP erronés ou manquants dans le SGB. Ces conclusions nous ont menés à estimer que les biens de grande valeur constituent environ 71 pour 100 de l'inventaire du SGB.

L'inventaire des biens actuel du SGB est plus gros que celui de 2000 utilisé dans l'analyse nationale ultérieure, dans la planification à long terme et dans les demandes de financement aux organismes centraux. Plusieurs facteurs expliquent la croissance de l'inventaire, notamment l'ajout de biens existants inscrits au système depuis 2000, la modification de la représentation des biens dans le système (p. ex., on peut compter une route ou un sentier comme un bien pour l'ensemble du parcours ou les compter séparément en plusieurs biens), l'acquisition ou l'aliénation de biens et le transfert de biens d'une catégorie à l'autre. Il est également possible que certains biens toujours dans l'inventaire du SGB aient été aliénés, sans que ce soit inscrit. Par conséquent, l'inventaire constitue une estimation approximative de l'ordre de grandeur du portefeuille des biens immobiliers de l'Agence.

Valeur de remplacement (VR) par catégorie

Plusieurs données repères sur l'investissement dans les biens sont liées au concept de valeur de remplacement actuelle (VRA) des biens. À Parcs Canada, la valeur de remplacement actuelle des biens contemporains est définie comme le coût estimé pour remplacer ou reconstruire un élément ou bien existant par un équivalent contemporain selon les codes et normes prescrits. Pour les biens de patrimoine bâti, il s'agit du coût de reconstruction ou de remplacement du bien ou de ses éléments par une réplique qui respecte la forme, les matériaux et l'apparence du bien d'origine à une période donnée (*Parks Canada Re-capitalization Management Process Operations Manual* [Guide des transactions du processus de gestion des réfections de Parcs Canada], mars 1994). On peut utiliser la VRA pour l'analyse des besoins en investissements et des modèles de dépense pour un bien ou une installation ou pour un portefeuille de biens.

La validité du concept de valeur de remplacement est un peu litigieuse pour certains biens de l'Agence, les biens culturels en particulier. Contrairement à un bâtiment contemporain, par exemple, il peut être difficile de déterminer avec précision le coût de remplacement d'un bien culturel. Plus important encore, un bien culturel est irremplaçable d'une certaine façon. Même une réplique exacte d'une structure historique n'est pas la structure originale et n'a pas la même importance historique et culturelle que le bien original. L'Agence n'essaie pas de reconstituer les biens culturels (c.-à-d. les améliorer, élargir leur capacité ou acquérir un remplacement lorsque le bien atteint la fin de sa durée utile), mais plutôt de les maintenir et de les préserver pendant de longues périodes de temps. Cela ne veut pas nécessairement dire que le concept de VRA est dénué de sens pour les biens culturels, mais suggère que le recours à ce concept pour l'estimation de l'investissement nécessaire à l'entretien et à la réfection est un peu différent pour ces biens que pour les biens contemporains ordinaires comme un bâtiment.

L'Agence inscrit une valeur de remplacement pour bon nombre de ses biens depuis le début des années 1990. Beaucoup de ces valeurs ne sont pas actuelles (estimées au cours des dernières années), alors nous utilisons le terme de **valeur de remplacement (VR)** plutôt que **valeur de remplacement actuelle (VRA)** dans le présent rapport lorsqu'il sera question des données sur la valeur des biens inscrites au système d'information de l'Agence (consulter l'annexe G pour le graphique des dates auxquelles les valeurs de remplacement ont été inscrites dans le SGB). La valeur de remplacement actuelle sert toujours dans les définitions, les données repères et les formules de l'Agence ou dans les renvois aux documents externes et à la documentation sur les biens.

Pour l'ensemble de l'Agence, les rapports font état de valeurs de remplacement de 6,9 et 7,1 G\$ en 1999-2000 et 2000-2001 respectivement. Ce dernier chiffre est inscrit au PILT 2000 et correspond aux données de 2000 du tableau 4. En l'absence de données plus récentes, Parcs Canada a continué d'utiliser une VR de 7,1 G\$ dans plusieurs documents jusqu'à présent. Au cours de la présente évaluation, nous avons également déterminé trois autres estimations de VR pour les biens de l'Agence fondées sur des documents et des données en usage à l'Agence.

La Direction des biens immobiliers du Bureau national a eu recours à la VR globale de 1999-2000 pour estimer la valeur révisée du portefeuille d'immobilisations de l'Agence selon une inflation annuelle du prix de construction d'une moyenne de 6,5 pour 100 entre 1999 et 2013¹⁰, ce qui comprend l'ajout de 5 pour 100 de la VR pour les biens qui ne faisaient pas partie du relevé original et les nouveaux biens acquis depuis le relevé original. La VR en mars 2000 après ces ajustements était de 7,35 G\$. Avec l'inflation annuelle, elle atteignait les 10,5 G\$ en mars 2008 et passerait à 16,08 milliards d'ici mars 2013, ce qui doublerait la VR des biens en 13 ans. La VR augmentait en moyenne de 56 M\$ par mois, ce qui est considérable.

L'unité d'affaires est également tenue de faire rapport de la VR de ses biens chaque année dans le cadre du cycle du PILT. Le cumul des estimations des unités d'affaires produit une VR de 7,8 G\$ pour les biens de l'Agence en 2007-2008. Le guide des transactions liées aux biens (1994) contient une méthode de calcul de la VRA des biens, mais rien n'assure que la méthode est appliquée de façon cohérente dans toute l'Agence ni que les unités de gestion déclarent uniformément la VR aux fins de la planification¹¹.

¹⁰ Selon la moyenne de l'indice des prix de la construction non résidentielle de Statistique Canada relevé dans plusieurs endroits géographiques. Cet indice calcule l'inflation liée aux édifices et peut ne pas constituer un guide exact pour l'inflation des autres catégories de biens du portefeuille de Parcs Canada. Ce modèle comporte des hypothèses sur le taux futur de l'inflation dans la construction et une réserve de 5 pour 100 chaque année pour les biens manqués, un facteur qui pourrait être inutile. Ce modèle était fondé sur les données de l'inflation par année civile. Nous avons transformé les données en hausses mensuelles de la VR pour produire une VR estimée par exercice financier.

¹¹ Le calcul des valeurs de remplacement déclarées par les unités d'affaires n'est pas clair puisque ces valeurs diffèrent des données du SGB ou de celles recueillies par le Projet d'intégrité des données sur les biens dans l'Ouest. Dans au moins un cas, à une demande sur le fondement de son rapport, l'unité n'a pu donner aucune explication de sa provenance. Dans quelques cas, l'unité s'en remet aux systèmes de données internes pour déterminer la valeur de remplacement. En outre, certaines unités déclarent une VRA constante pour la période de planification de cinq ans et d'autres l'augmentent pendant cette période pour tenir compte de l'inflation, des dépenses en immobilisations préalables ou d'autres facteurs.

Le personnel du Bureau national et des unités de gestion a émis de sérieuses réserves quant à la validité des données sur la VR dans le SGB (valeurs habituellement jugées désuètes et trop basses). En fait, lors de la première extraction des données du SGB, la VR totale des biens de l'Agence s'élevait à 119 G\$ à cause d'une erreur de données! Comme nous l'avons dit, nous avons obtenu des données rajustées sur la VR de plusieurs unités d'affaires et en sommes arrivés à une VR globale de 8,3 G\$ pour les biens.

En résumé, nous avons recensé quatre estimations de la VR des biens de l'Agence pour 2007-2008 :

- ▶ 7,1 G\$, calculés en 2000, mais toujours utilisés dans les plans, les analyses et les rapports internes;
- ▶ Une VR globale de 7,8 G\$ provenant des PILT des unités d'affaires en 2007-2008 et 2008-2009;
- ▶ 8,3 G\$ provenant des données rajustées du SGB que nous avons produites pour l'évaluation;
- ▶ 10,5 G\$ provenant des rajustements faits par la Direction des biens immobiliers aux valeurs inscrites en 2000 selon l'inflation et les biens nouveaux ou omis.

L'annexe H résume les diverses estimations de la VR par unité d'affaires, y compris celles du PILT 2000, alors que l'annexe M montre l'estimation annuelle de la Direction des biens immobiliers. Nous n'avons pas calculé la VRA « réelle » des biens de l'Agence à partir des diverses estimations, mais nous avons noté que le calcul de la VRA périodique provenant de l'examen systématique des biens pour y appliquer un facteur d'inflation sur plusieurs années, avant de réévaluer les biens sur le terrain, constitue la manière caractéristique de déterminer la VRA de la plupart des organisations (Cable et Davis, 2005). C'est pourquoi nous pensons que la VR estimée par la Direction des biens immobiliers est plus près de la valeur réelle que les autres estimations qui ne tiennent pas compte de l'inflation ou omettent des biens du système, même si cette VR comporte également des limites (voir la note 8).

Pour décrire les biens, leur VR et leur état par catégorie, type ou programme, nous nous sommes appuyés sur les données du SGB calculées pour l'évaluation puisque les estimations de la Direction des biens immobiliers ne s'appliquent pas aux biens individuels. Nous reprendrons ces VR globales pour l'Agence dans la section sur le rendement du présent rapport.

Le tableau 5 indique la VR des biens de l'Agence pour dix des onze catégories de biens du tableau 4. Nous n'avons pas inclus la catégorie « Parc automobile, équipement lourd et embarcations » dans la majeure partie de notre analyse puisque bon nombre d'éléments de cette catégorie ne comportent aucune valeur de remplacement. En 2000, cette catégorie avait une VR de 94 M\$ soit un peu plus d'un pour cent de la VR du portefeuille.

Tableau 5 Nombre de biens ayant une VR et VR par catégorie de biens

Catégorie de biens (en millions de dollars)	Inscrits en				% d'augmentation depuis l'inventaire 2000	
	2000		2008		Nombre	VR
	Nombre	VR	Nombre	VR		
1. Ponts (routiers, de sentier et ponceaux structurels)	356	171	472	209	33 %	22 %
2. Bâtiments (résidentiels, bureaux et administration, utilisés par le public, opérationnels et d'usage général, et autres)	5 108	1 177	5 667	1 437	11 %	22 %
3. Équipement (meubles de bureau et accessoires, scientifique et de laboratoire, métallurgie, métiers et industriel spécial)	1 567	32	1 727	66	10 %	106 %
4. Fortification	247	438	267	620	8 %	42 %
5. Terrains (stationnements, terrains de camping, sentiers, utilisation diurne, terrains de golf, panneaux, monuments et plaques)	3 636	913	4 013	1 071	10 %	17 %
6. Routes principales (nationales et provinciales numérotées et ponts associés)	124	1 012	136	974	10 %	-4 %
7. Maritimes (barrages, écluses, quais, murs, brise-lames, canaux de navigation, vaisseaux patrimoniaux)	974	1 758	1 118	2 172	15 %	24 %
8. Mise en valeur (matériel audiovisuel et exposition éducative sur place)	904	100	902	114	0 %	14 %
9. Routes secondaires (rurales, urbaines, d'accès, routes non publiques)	722	1 133	750	1 266	4 %	12 %
10. Services publics (réseaux d'alimentation en eau potable, d'assainissement, d'alimentation électrique, de traitement des déchets solides et de radiocommunications, réservoirs souterrains)	794	308	948	379	19 %	23 %
Sous-total	14 432	7 040	16 000	8 309	11 %	18 %
11. Parc automobile, équipement lourd et embarcations (équipement de construction, embarcations, véhicules de tourisme, camions légers, moyens et lourds)	2 142	94				
Total	16 666	7 135	16 000	8 309		

Notes : Les nombres sont fondés sur les biens ayant une valeur de remplacement autre que zéro. Les immobilisations prévues, celles n'ayant pas de catégorie ou ayant un indicateur d'aliénation ont été exclues du calcul, même si certaines d'entre elles comportent une valeur de remplacement. **Sources :** **Données 2000** fondées sur le chiffrier Excel qui reprend les données rapportées dans le PILT 2000 de l'Agence. Les **données 2008** sont fondées sur le dossier des données SGB provenant des rapports Internet des unités d'affaires diffusés en août 2008 et les données recueillies sur la révision des valeurs de remplacement pour cinq unités d'affaires.

La VR des biens individuels en 2008 variait entre 300 \$ et 116,6 M\$ pour une route dans l'Ouest du Canada. Dans l'ensemble, le nombre de biens inventoriés ayant une valeur de remplacement a augmenté de 11 pour 100 depuis 2000 et la valeur de remplacement estimée de ces biens a augmenté de 18 pour 100. La répartition de l'inventaire 2008 des biens ayant une VR de plus ou de moins de 10 000 \$ a produit 12 498 biens ayant une valeur de remplacement de plus de 10 000 \$, ce qui justifie le total de 8,3 G\$ de valeur de remplacement estimée moins 10,1 M\$¹².

Répartition géographique de la VR

La VR estimée des biens de l'Agence n'est pas répartie également entre les régions ou les unités d'affaires. Soixante-six pour cent de la VR des biens de l'Agence se situe dans l'Est du Canada (selon les VR rapportées dans le PILT des unités d'affaires à l'annexe H). Cinq unités d'affaires gèrent environ 50 pour 100 de la VR des biens de l'Agence (une ou deux dans l'Ouest et trois ou

¹² L'analyse des données de 2000 révèle essentiellement le même modèle, soit 11 651 biens, ou 76 pour 100 de l'inventaire ayant une valeur de remplacement de plus de 10 000 \$, et ces biens justifiaient jusqu'à 7,03 G\$ de la VR globale.

quatre dans l'Est selon les VR utilisées). Quatorze des 34 unités d'affaires qui rapportent des VR pour leurs biens dans le PILT justifient plus de 80 pour 100 de la VR totale de l'Agence¹³.

Cote d'état par catégorie

La cote d'état des biens constitue une information cruciale pour la prise de décision en matière de gestion du risque, d'exploitation, d'entretien et de réfection ou d'aliénation des biens. La cote d'état doit être justifiée par un rapport détaillé des mesures correctrices et des lacunes actuelles d'un bien, ainsi que des coûts afférents (*Lignes directrices sur la gestion des biens immobiliers* du Conseil du Trésor). Cette cote pourrait devenir plus importante à l'avenir dans les rapports publics du gouvernement (voir le projet d'énoncé de pratiques recommandées du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public, juillet 2008, *Évaluation des immobilisations corporelles*).

La démarche de Parcs Canada pour coter l'état, utilisée depuis au moins le début des années 1990, a été préparée de concert avec TPSGC (consulter *Re-capitalization Management Process: Operations Manual and Trainers Tool Kit*, juin 1994). Théoriquement, chaque bien est coté selon les dimensions précisées dans le tableau 6. Les cotes de ces dimensions sont combinées, selon la cote la plus faible des dimensions, pour donner une cote d'état global du bien.

Dans ce système, chaque bien est classé en une des quatre catégories allant de A = bon état ou capacité fonctionnelle normale et faible risque, à D = fermeture, risque élevé, détérioration majeure ou non fonctionnel. Les catégories sont à leur tour liées au calendrier des réparations ou réfections majeures des biens, pour lequel bon état veut habituellement dire qu'aucune intervention majeure n'est nécessaire pendant les cinq prochaines années, passable, qu'une intervention sera nécessaire dans les trois à cinq ans et mauvais, qu'une intervention sera nécessaire dans un ou deux ans. La cote de fermeture implique que le coût de réparation ou de réfection majeure sera sans doute égal ou supérieur à la valeur de remplacement du bien. Dans le PILT 2000, on souligne que la bonne gestion du cycle de vie d'un bien et que les pratiques de rentabilisation exigent que tous les biens soient maintenus en bon état.

Tableau 6 Types de cote d'état des biens qu'utilise Parcs Canada.

Dimension	Description
Santé et sécurité	La stabilité et le rendement d'un bien ou de ses composants, ainsi que leur état et toute menace potentielle qu'ils posent à la sécurité et à la santé de l'utilisateur ou de l'employé (mesure de l'exposition au danger et aux blessures non invalidantes et invalidantes).
Risque pour le bien	La conséquence pour le reste du bien ou pour les biens adjacents si l'état du bien ou des composants n'est pas corrigé (soit la mesure de la perte de stabilité ou de rendement).
Niveau de service	La capacité du bien ou de ses composants de jouer le rôle pour lequel il a été conçu et le niveau ou la quantité d'utilisations prévues (soit la mesure des limitations de ses fonctions ou opérations normales).
Urgence	L'urgence de la cote d'état du bien pour un des trois autres critères ou plus.
État global du bien	Selon les cotes SS, RPB et NDS combinées.

Source : *Re-capitalization Management Process: Operations Manual* (1994) de Parcs Canada.

¹³ Le pourcentage du PILT et des dépenses d'entretien d'une unité d'affaires particulière varie légèrement selon que le calcul est effectué à partir des VR rapportées dans la PILT 2007-2008 de l'unité ou à partir des données modifiées du SGB recueillies pour l'évaluation.

Le tableau 7 illustre le profil d'état des biens de l'Agence selon l'ensemble des cotes d'état des biens exprimées en pourcentage de la VR dans chaque état. Veuillez prendre note que tout comme pour la VR, la cote d'état n'est pas nécessairement actuelle. L'annexe G présente un graphique des dates d'inscription des cotes d'état dans le SGB. Les nombres du tableau 7 sont fondés sur les biens ayant une valeur de remplacement et une cote d'état.

Tableau 7 Profil d'état des biens en pourcentage de la VR par catégorie de biens

Catégorie de biens (en millions de dollars)	Inscrits en 2000						Inscrits en 2008					
	Nombre	VR	% de VR dans un état				Nombre	VR	% de VR dans un état			
			Bon	Passable	Mauvais	Fermé			Bon	Passable	Mauvais	Fermé
Ponts	356	171	38	46	14	2	431	204	31	48	18	4
Édifices	5 108	1 177	30	44	23	3	5 393	1 377	25	47	25	2
Équipement	1 567	32	42	37	20	1	674	23	54	33	13	0
Fortifications	247	438	28	53	17	2	261	620	19	57	23	1
Terrains, monuments et plaques	3 636	913	39	39	20	2	3 632	939	33	48	17	2
Routes principales	124	1 012	29	40	31	0	124	918	32	47	21	0
Canaux et installations maritimes	974	1 758	32	38	27	4	1 059	2 025	26	42	29	3
Mise en valeur	904	100	27	46	25	2	693	99	30	48	20	2
Routes secondaires	722	1 133	18	32	48	2	722	1 216	17	31	51	2
Services publics	794	308	17	46	33	4	839	302	32	34	26	8
Sous-total	14 432	7 057	29	39	29	3	13 828	7 723	26	44	28	2
Parc automobile	2 142	94	28	65	7	0						
Grand total	16 608	7 151	29	40	29	2	13 828	7 723	26	44	28	2

Notes : Le nombre renvoie au nombre de biens ayant une VR et une cote d'état.

Sources : **Données 2000** fondées sur le chiffrier Excel qui reprend les données rapportées dans le PILT 2000 de l'Agence.

Les **données 2008** sont fondées sur le dossier des données SGB provenant des rapports Internet des unités d'affaires diffusés en août 2008 et les données recueillies sur la révision des valeurs de remplacement pour cinq unités d'affaires.

Pour l'ensemble du portefeuille, le pourcentage de la VR inscrite pour les biens de l'Agence ayant une cote de bon état a baissé depuis 2000 et le pourcentage de la valeur de remplacement des biens dans un état passable a augmenté. Mais comme nous l'avons mentionné, les valeurs de remplacement ne sont pas nécessairement à jour et il n'est pas possible d'apparier les biens inscrits en 2000 et en 2008 pour comparer l'évolution du profil du même groupe de biens. Il faut donc être prudent dans toute comparaison des profils de 2000 et de 2008, y compris pour certains changements positifs au niveau des catégories, qui pourraient révéler soit une amélioration soit une détérioration réelle d'un groupe fixe de biens ou l'ajout ou le retrait de nouveaux biens.

Le fait d'éliminer les biens ayant une valeur de remplacement de moins de 10 000 \$ ou les types de biens que la Direction des biens immobiliers suggérait d'éliminer du SGB (voir la note 3) ne change rien au profil d'état global des biens qu'illustre le tableau 8.

La méthode employée par l'Agence pour déterminer la cote d'état constitue une évaluation de l'état technique qui devrait être liée à la durée de vie technique des biens (Vanier, 2000). L'Indice de l'état des installations (IEI) constitue une autre méthode pour rendre compte de l'état des biens. L'IEI est simplement le rapport de l'entretien différé (soit l'entretien qui n'a pas été effectué lorsqu'il aurait dû l'être ou lorsqu'il était prévu et qui est donc différé ou retardé) et de

la VRA du bien pour la période. Ce rapport peut changer de 0 à 1, zéro indiquant l'absence d'entretien différé et un indiquant que l'entretien différé est égal à la VRA d'un ou plusieurs biens. L'IEI est une mesure financière de l'état des biens plutôt qu'une évaluation de son état technique, même s'il est possible d'y avoir recours pour obtenir une estimation de l'entretien différé et, ainsi, de lier les mesures techniques et financières de l'état. Cable et Davis (2005) rapportent que l'IEI est l'indicateur d'état des biens le plus répandu parmi les ministères et organismes étudiés du gouvernement fédéral des États-Unis.

Beaucoup d'organisations fixent des valeurs cibles pour l'IEI au niveau du portefeuille de biens et ont établi des normes au moyen de ce rapport pour en faire un indice de l'état des biens. À titre d'exemple, le Conseil des universités de l'Ontario et l'Ontario Association of Physical Plant Administrators ont défini qu'un IEI inférieur à 0,05 indique un bien en bon état. Un rapport entre 0,05 et 0,1 indique un bien dans un état passable, et supérieur à 0,1, un bien dans un mauvais état. Aux États-Unis, le National Parks Service a établi une cible d'IEI de 0,14 pour tous les biens ordinaires, de 0,1 pour les bâtiments et de 0,05 pour les édifices prioritaires. La National Nuclear Security Administration avait ciblé l'amélioration de l'IEI pour ses installations et infrastructures essentielles au mandat de moins de 0,1, en 2004, à moins de 0,05, en 2013.

Le fait d'attacher un rapport IEI à l'état d'un bien implique également qu'une organisation peut « tolérer » une certaine quantité d'entretien différé tout en maintenant l'état de ses biens dans une fourchette cible. À titre d'exemple, avec une VR de 8,3 G\$, l'Agence aurait pu différer, à n'importe quelle année, 415 M\$ d'entretien tout en maintenant un profil global des biens en bon état. Mais comme l'entretien reporté est cumulatif, ces 415 M\$ devraient être éliminés l'année suivante avec le nouvel entretien nécessaire, sinon l'entretien différé continue d'augmenter chaque année.

L'IEI fournit de l'information supplémentaire sur l'état des biens au-delà de la méthode actuelle de Parcs Canada pour coter l'état de ses biens. Il permet une échelle de mesure plus sensible par rapport au système actuel (c.-à-d. l'IEI peut prendre n'importe quelle valeur entre 0 et 1 alors que la méthode actuelle ne permet que 4 options de l'état), il est directement lié aux besoins en investissement d'un ou plusieurs biens (conformément aux lignes directrices du SCT) et il peut servir de base de comparaison de l'état et du rendement entre organisations et selon les normes et les cibles. Parcs Canada a envisagé le recours à l'IEI, mais n'a toujours pas convenu de l'adopter. Nous examinons des rapports possibles de l'IEI pour le portefeuille de biens de l'Agence et ce qu'ils impliquent pour l'état des biens dans la section sur le rendement du présent rapport.

Les biens par rapport aux installations

L'analyse précédente est fondée sur les biens inscrits au SGB. En pratique, les biens individuels sont souvent des composants de groupes ou d'installations intégrés. À titre d'exemple, une installation de camping peut paraître au SGB comme un ensemble de composants séparés comprenant des terrains, des toilettes, des services d'eau et d'électricité qui desservent le site, et une route d'accès. L'inscription d'une route peut comprendre seulement la route elle-même où peuvent s'y ajouter plusieurs autres biens, notamment des structures connexes supplémentaires comme les ponceaux, les ponts et l'équipement d'entretien, tous inscrits comme biens distincts. Dans certains cas, les biens individuels peuvent desservir plus d'une installation ou d'un type

d'installation (p. ex., services publics ou routes qui desservent des édifices contemporains et un lieu historique national désigné). Théoriquement, on peut combiner les groupes de biens et calculer la valeur de remplacement et l'état de l'installation selon une moyenne directe ou pondérée des résultats du composant (c.-à-d. que cette dernière sert souvent aux ingénieurs dans l'évaluation des sous-composants normaux d'un bâtiment comme l'enveloppe du bâtiment, son toit, ses portes et fenêtres, ses systèmes de chauffage et d'électricité et autres).

Le SGB comporte des champs pour inscrire le numéro d'identification, le nombre de biens et la description de l'installation. En janvier 2008, il y avait 14 082 biens portant un numéro d'identification (soit 75 pour 100 de tous les biens du système) pour 1 426 installations uniques. Les unités d'affaires sont responsables de classer les biens par installation. La base de cette classification n'est pas toujours claire et le SGB ne produit aucun rapport ordinaire par installation pour les unités d'affaires. C'est pourquoi nous n'avons effectué aucune analyse distincte des installations. Il vaut cependant la peine de souligner que le nombre d'installations gérées par l'Agence représente certainement un faible pourcentage du nombre de biens inventoriés¹⁴. De plus, l'information sur les biens et la mesure du rendement propres à une installation sont sans doute aussi importantes à certaines fins administratives que l'information propre aux biens individuels (p. ex., le coût d'exploitation et d'entretien d'une installation de camping plutôt que le coût de chacun de ses composants).

Les biens culturels par rapport aux biens contemporains

Les PILT 2000 et 2005 de l'Agence segmentaient l'inventaire des biens de plusieurs façons pour distinguer les biens culturels des autres types de biens (p. ex., des biens contemporains et de mise en valeur en 2000). Bien que les différents segments aient été décrits dans une certaine mesure, cela ne suffisait pas pour nous permettre de reproduire nous-mêmes cette segmentation.

Les PILT 2000 et 2005 comprenaient 756 objets ou reproductions historiques, ressources archéologiques sur place et collections archéologiques comme partie des ressources culturelles de l'Agence (tableau 4). On sait que l'inventaire du SGB est incomplet (c.-à-d. que d'autres systèmes d'inventaire de l'Agence recensent 1 554 plaques et cairns commémoratifs, 212 425 objets historiques individuels et plus de 30 millions de ressources archéologiques, tant des objets que des ressources archéologiques sur place). La Direction des biens immobiliers a suggéré d'éliminer ces biens du SGB et nous **ne** les avons **pas** inclus dans notre analyse des ressources culturelles.

Les autres biens culturels qui devraient être inscrits au SGB sont ceux des catégories principales de biens du tableau 4 qui ont été désignés ressources culturelles en vertu de la *Politique de gestion des ressources culturelles* (1994), qui ont une désignation de GRC, ou les biens ayant une importante valeur patrimoniale d'après la *Politique sur la gestion des biens immobiliers* du Conseil du Trésor, qui ont une désignation du Bureau d'examen des édifices fédéraux du patrimoine ou BEEFP.

La désignation de GRC s'applique à toute ressource ayant une valeur historique, y compris les paysages, les objets et dossiers archéologiques et historiques, mais aussi à toute structure bâtie comme les catégories principales de biens mentionnées plus haut. Il faut évaluer la valeur

¹⁴ À Banff, par exemple, 85 pour 100 des 693 biens autres que le parc automobile inscrits au SGB portent l'un des 36 numéros d'identification des installations. Le codage des dépenses de l'unité de gestion est assigné à l'une des 22 opérations internes qui suivent de près les installations recensées dans le SGB.

historique de toutes les ressources administrées par Parcs Canada et leur assigner un niveau un (soit ayant une importance historique nationale) ou un niveau deux (soit ayant une valeur historique, mais non une importance nationale), ou les désigner comme étant sans valeur historique.

Conformément à la *Politique sur la gestion des biens immobiliers* du Conseil du Trésor, tous les édifices fédéraux ayant 40 ans et plus doivent être évalués pour protéger ceux qui ont une importante valeur patrimoniale. On peut désigner un édifice comme « classé » ou « reconnu », la première désignation attribuant une plus grande importance, après considération de l'association historique de l'édifice, de son importance architecturale et de sa contribution à son environnement actuel. En principe, tous les édifices désignés par le BEEFP administrés par Parcs Canada porteraient également une désignation GRC.

Le tableau 8 résume l'information sur le nombre total de biens ayant une désignation GRC ou BEEFP selon les données de 2000 et de 2008. Les désignations BEEFP ne sont pas fournies pour 2000.

Tableau 8 Nombre de ressources culturelles et VR par catégorie de biens

Catégorie de biens (en millions de dollars)	Inscrits en 2000		Inscrits en 2008		
	Nombre ayant une désignation GRC	VR N=1 532	Nombre ayant une désignation GRC	Nombre ayant une désignation BEEFP	VR N=2 004
Ponts	22	38	24		38
Édifices	721	401	694	352	440
Équipement			3		.2
Fortifications	215	393	228	42	585
Terrains, monuments et plaques	524	84	451	8	96
Routes principales			0		
Canaux et installations maritimes	160	782	159		654
Mise en valeur	25	9	53	2	21
Routes secondaires			11		8
Services publics			10		5
Sans catégorie			85		.03
Immobilisations prévues			260	2	8
Sous-total	1 667	1 707	1 978	406	1 856
Total des biens uniques	1 667		2 004		

Notes : Le nombre renvoie au nombre de biens désignés. Le « N= » de la colonne VR est le nombre de biens associés à la catégorie et qui ont une VR. **Sources :** **Données 2000** fondées sur le chiffrier Excel qui reprend les données rapportées dans le PILT 2000 de l'Agence. Les **données 2008** sont fondées sur le dossier des données SGB provenant des rapports Internet des unités d'affaires diffusés en août 2008 et les données recueillies sur la révision des valeurs de remplacement pour cinq unités d'affaires.

Dans les données 2008, tous les biens désignés BEEFP, sauf 26 d'entre eux, étaient désignés GRC de sorte que le total des biens culturels uniques recensés dans le SGB était de 2 004. Le nombre de bâtiments désignés BEEFP que possède Parcs Canada est différent du nombre inscrit indépendamment par le Bureau d'examen des édifices fédéraux du patrimoine (soit 512 en mars 2007)¹⁵. On ignore si ces bâtiments sont en ce moment inscrits au système, s'ils ne sont pas signalés comme étant désignés ou s'ils portent un indicateur erroné ou ont été saisis avec un code

¹⁵ Ce nombre inclut cinq bâtiments dont la désignation a été recommandée entre avril 2004 et mars 2007, mais qui n'a pas encore été approuvée par le ministre.

incorrect. Il n'existe aucune autre source indépendante de biens désignés GRC et il est donc impossible de valider l'exactitude de l'inventaire GRC.

Les 1 667 biens culturels en 2000 constituaient 11 pour 100 des biens principaux de l'Agence (parc automobile exclu) et 24 pour 100 de la valeur de remplacement du portefeuille des biens. En 2008, 2 004 biens culturels constituaient également 11 pour 100 des biens principaux autres que le parc automobile et 22 pour 100 de la valeur de remplacement du portefeuille des biens.

Le tableau 9 illustre le profil de l'état des biens culturels, y compris ceux n'ayant aucune catégorie et les immobilisations prévues en 2008.

Tableau 9 Profil d'état des biens culturels en pourcentage de la VR par catégorie de biens

Catégorie de biens (en millions de dollars)	Inscrits en 2000						Inscrits en 2008					
	Nombre	VR	% de VR dans un état				Nombre	VR	% de VR dans un état			
			Bon	Passable	Mauvais	Fermé			Bon	Passable	Mauvais	Fermé
Ponts	22	38	27	64	5	4	24	38	24	62	5	9
Édifices	640	401	31	37	30	2	704	433	26	53	19	3
Équipement							2	.3	100	0	0	0
Fortifications	203	393	29	54	16	1	223	584	20	58	22	1
Terrains, monuments et plaques	401	83	40	53	7	0	341	91	46	41	13	0
Routes principales												
Canaux et installations maritimes	153	782	22	35	36	7	157	654	18	35	40	6
Mise en valeur		9	47	47	2	4	51	21	60	32	5	3
Routes secondaires							11	7.7	27	51	22	0
Services publics							10	5.2	11	80	0	8
Sans catégorie							2	.02	7	0	93	0
Immobilisations prévues							25	3.5	4	25	71	0
Total	1 419	1 705	27	41	28	4	1 550	1 838	22 %	48 %	26 %	4 %

Notes : Le nombre renvoie au nombre de biens ayant une VR et une cote d'état.

Sources : **Données 2000** fondées sur le chiffrier Excel qui reprend les données rapportées dans le PILT 2000 de l'Agence.

Les **données 2008** sont fondées sur le dossier des données SGB provenant des rapports Internet des unités d'affaires diffusés en août 2008 et les données recueillies sur la révision des valeurs de remplacement pour cinq unités d'affaires.

Comme pour les résultats du tableau 6 pour l'ensemble du portefeuille, le profil de l'état des biens culturels est un peu inférieur en 2008 par rapport à 2000. La comparaison du profil global des biens culturels avec tous les autres biens révèle également que les biens culturels sont en moins bon état (le profil global de tous les autres biens en 2008 était bon à 27 %, passable à 42 %, mauvais à 29 % et fermé à 2 % par rapport aux totaux de 2008 du tableau 9). Encore une fois, toute comparaison dans le temps et entre les biens culturels et les autres biens doit être prudente à cause du caractère incomplet de l'inventaire, des valeurs désuètes et des changements d'inventaire dans le temps.

Biens par activité de programme

En 2000, les biens de l'inventaire étaient liés à des ensembles de produits et services (EPS) dans le système d'immobilisations. Un EPS constitue essentiellement une sous-activité de l'Architecture d'activités de programme (AAP) que tous les ministères et organismes du gouvernement utilisent pour la planification et la reddition de comptes. Nous avons apparié les codes des EPS aux programmes existants afin de comparer les données sur les biens dans le temps. Dans le système actuel, contrairement à celui de 2000, on peut assigner un bien, selon un

pourcentage donné, à plus d'une activité ou sous-activité de programme (p. ex., un bien peut relever à la fois du programme des services aux visiteurs et de la prestation des services interne s'il y a un centre d'accueil et des bureaux administratifs dans la même installation). Le tableau 10 présente les résultats du nombre et de la valeur de remplacement des biens.

Tableau 10 Nombre et valeur de remplacement des biens par activité de programme

Activité de programme (en millions de dollars)	Inscrits en 2000			Inscrits en 2008		
	Nombre	VR N=16 392	% de la VR	Nombre	VR N=15 988,2	% de la VR
Création de lieux patrimoniaux	20	8	0,1	10	0,4	0,01
Conservation des ressources patrimoniales	4 310	1 936	27	4 122	2 981	40
Appréciation et compréhension du public	1 780	381	5	983	114	2
Expérience du visiteur	7 061	2 889	41	7 827	2 735	37
Gestion des lotissements urbains	0	209	3	392	211	3
Gestion des routes	0	1 173	16	409	810	11
Prestation de services interne	3 382	517	7	3 126	510	7
Aucune activité recensée	1 197					
Sous-total	17 750	7 114		16 869	7 361	

Notes : Le nombre renvoie au nombre de biens liés au programme. Le « N= » de la colonne VR est le nombre de biens associés à la catégorie et qui ont une VR.

Sources : **Données 2000** fondées sur le chiffrier Excel qui reprend les données rapportées dans le PILT 2000 de l'Agence.

Les **données 2008** sont fondées sur le dossier des données SGB provenant des rapports Internet des unités d'affaires diffusés en août 2008 et les données recueillies sur la révision des valeurs de remplacement pour cinq unités d'affaires.

Ce tableau suggère que le pourcentage de valeur de remplacement des biens associés à chaque activité de programme a changé avec le temps de sorte qu'un pourcentage de beaucoup supérieur est maintenant associé au programme de conservation des ressources patrimoniales et un peu moins aux programmes d'appréciation et de compréhension du public, d'expérience du visiteur et de gestion des routes.

Le tableau 11 illustre le profil de l'état des biens par activité de programme pour les deux années.

Tableau 11 État des biens en pourcentage de VR par activité de programme

Activité de programme (en millions de dollars)	Inscrits en 2000						Inscrits en 2008					
	Nombre	VR	% de RV dans un état				Nombre	VR	% de RV dans un état			
			Bon	Passable	Mauvais	Fermé			Bon	Passable	Mauvais	Fermé
Création de lieux patrimoniaux	20	4	68	13	20	0	4	0,4	100	0	0	0
Conservation des ressources patrimoniales	3 399	1 934	33	43	21	3	3 432	2 831	26	46	25	3
Appréciation et compréhension du public	1 520	380	23	56	19	3	634	106	49	36	13	1
Expérience du visiteur	6 655	2 887	30	35	32	3	6 867	2 568	26	43	29	2
Gestion des lotissements urbains	890	1 382	23	41	36	0	366	205	43	20	33	4
Gestion des routes	3 050	516	31	40	27	2	404	807	37	30	33	0
Prestation de services interne	1 040	33	9	81	10	0	2 099	503	20	41	38	1
Total	16 574	7 135	29	40	29	2	13 806	7 020	28	42	28	2

Notes : Le nombre renvoie au nombre de biens ayant une VR et une cote d'état.

Sources : **Données 2000** fondées sur le chiffrier Excel qui reprend les données rapportées dans le PILT 2000 de l'Agence.

Les **données 2008** sont fondées sur le dossier des données SGB provenant des rapports Internet des unités d'affaires diffusés en août 2008 et les données recueillies sur la révision des valeurs de remplacement pour cinq unités d'affaires.

Il semble encore une fois que le profil de l'état des biens associés à chaque activité de programme de l'Agence ait changé avec le temps. Il est important de souligner que le nombre de biens associés à un programme a beaucoup diminué depuis 2000 (92 % des biens des catégories principales étaient associés à un programme en 2000 alors que seulement 66 % le sont en 2008). Il n'est pas clair dans quelle mesure le changement du nombre de biens associés à un programme particulier, et par voie de conséquence, leur VR et leur cote d'état, tient à l'absence de données ou au réaménagement des activités de programme. Nous savons que l'Agence a modifié la définition des programmes d'appréciation et compréhension du public et d'expérience du visiteur, en 2007-2008, pour faire l'ensemble des activités et services associés aux visiteurs sur place au programme d'expérience du visiteur (p. ex., les sous-activités d'interprétation avec et sans personnel auparavant associées à l'appréciation et à la compréhension du public sont maintenant liées à l'expérience du visiteur). Étant donné ce changement, nous prévoyons qu'avec le temps, de moins en moins de biens seront associés au programme d'appréciation et de compréhension du public.

D'autres préoccupations ont été exprimées sur les biens associés aux programmes. À titre d'exemple, associer les routes autres que les autoroutes au programme d'expérience du visiteur est pratique courante. Cela n'est peut-être pas indiqué dans tous les cas. Le réaménagement de l'AAP de l'Agence a fait en sorte que certains aspects des canaux historiques sont associés au programme de conservation, certains au programme d'expérience du visiteur et d'autres au programme de gestion des lotissements urbains et des routes de transit. En ce moment, les canaux (y compris les barrages et les éléments de contrôle du niveau de l'eau) sont surtout associés au programme de conservation. L'Agence n'a entrepris aucun examen global de la manière dont ses biens sont associés à son AAP révisée ni de vérification de l'exactitude des données actuelles. Pour toutes ces raisons, la nature et l'importance des changements dans le temps du profil d'état des biens associés aux activités d'un programme particulier sont ambiguës.

Biens à risque élevé

Dans son PILT 2000, l'Agence établissait que son premier critère d'investissement serait le risque pour la santé et la sécurité (soit une forte exposition à des dangers pour la santé ou à des risques de blessures personnelles). Dans son PILT 2005, elle fixait une cible précise pour réduire le pourcentage de biens nécessitant un investissement à cause de préoccupations pour la santé et la sécurité (la section du rapport portant sur le rendement traite de ce sujet plus en détail).

Depuis peu, la préoccupation pour la santé et la sécurité vise surtout les ponts et les barrages à cause d'accidents largement médiatisés et imputés à d'autres ordres de gouvernement. On a fait des efforts spéciaux pour dresser l'inventaire à jour des ponts et barrages existants (novembre 2007). Cet inventaire contient 494 ponts (soit des ponts autoroutiers [41 %], des ponts routiers [29 %] et des ponts piétonniers [30 %]¹⁶), et 302 barrages. Le SGB contient plus de ponts et barrages que l'inventaire récent¹⁷. Les ponts des données du SGB recensés dans le

¹⁶ Par contre, le procès-verbal de la réunion du Comité des finances de janvier 2008, pendant laquelle la Directive sur les normes d'inspection des ponts et barrages a été approuvée, renvoie à la responsabilité de l'Agence à l'égard de plus de 1 000 ponts, y compris 415 ponts routiers, 331 ponts piétonniers de classe A et 254 ponts piétonniers de classe B.

¹⁷ Et dans le cas des ponts, un profil très différent des sous-types de ponts par rapport à l'inventaire récent.

tableau 4 sont répartis entre les catégories des ponts et des routes. Tous les barrages font partie de la catégorie maritime.

Soixante-trois pour cent des 302 barrages du récent inventaire sont classés en état bon ou passable (selon le nombre de biens et non en pourcentage de la VR associée à la cote d'état). Seulement trois n'avaient pas de cote d'état. Pour ce qui est des ponts, 20 pour 100 n'avaient pas de cote d'état et 57 pour 100 étaient dans un état bon ou passable (encore une fois, selon le nombre de biens par état). Ces cotes d'état sont légèrement inférieures à celles inscrites au SGB selon un inventaire quelque peu différent (c.-à-d. que 70 pour 100 des barrages et 65 pour 100 des ponts sont dans un état bon ou passable).

L'inventaire récent fournit d'autres données sur la date de la dernière inspection, sur le responsable de cette inspection et sur d'autres types de cote pour les ponts, ainsi que d'autres notes et observations. Ces données font donc partie des exigences de l'Agence en matière de diligence raisonnable pour la documentation des biens à risque élevé et constituent des données repères pour la planification à venir. L'inventaire récent n'a pas été utilisé pour mettre à jour l'information du SGB. L'Agence déclare également qu'elle entreprendra la mise à jour de l'inventaire selon une définition récente de la notion de pont fondée sur sa *Directive sur la conception, la construction et l'inspection des ponts routiers et des passerelles pour piétons* de janvier 2008.

Résumé de l'inventaire des biens, de la VR et des cotes d'état

En résumé, ce qui constitue un bien varie selon la politique, la directive et le plan, et d'un système à l'autre. L'inventaire actuel du SGB comporte de nombreux problèmes d'intégralité et de qualité des données. Les mises à jour connues de l'information sur les biens (p. ex., les données sur les ponts et barrages, les systèmes internes des unités d'affaires dont la VR a été mise à jour, les résultats du Projet d'intégrité des données sur les biens) ne sont pas régulièrement utilisées pour améliorer l'information contenue dans le SGB. L'Agence reconnaît volontiers ce problème¹⁸. Par conséquent, elle a au mieux une compréhension approximative des biens qu'elle possède, de leur état et de leur valeur de remplacement.

Selon les données imparfaites qui ont servi à l'évaluation, il semble que l'inventaire augmente avec le temps. Les raisons de cette croissance tiennent à l'ajout de biens existants, au changement de représentation d'un bien dans les systèmes ou à l'acquisition, à l'aliénation ou à la reclassification des biens. Il est également possible que certains biens toujours dans l'inventaire du SGB aient été aliénés, sans que ce soit inscrit.

Nous avons trouvé au moins quatre estimations de la VR des biens de l'Agence en usage en 2007-2008. Il est probable que l'estimation fondée sur des rajustements en fonction de l'inflation et des biens omis (soit 10,5 G\$ en mars 2008) soit plus près de la valeur réelle que les autres (soit de 7 à 8 G\$). Mais il n'y a aucun moyen de déterminer avec précision la VR contemporaine des biens de l'Agence compte tenu de leur valeur de remplacement. Selon l'inventaire des biens que

¹⁸ Les problèmes de qualité des données sur les biens ne sont pas propres à l'Agence, mais semblent répandus au gouvernement selon des rapports produits aux États-Unis (consulter par exemple Louise Sabol, *Bridging the Data Gap in Federal Asset Management*, octobre 2006, http://www.dcstrategies.net/pdf/DCS-FFC_BridgingDataGap%20in%20AssetMgmt.pdf).

nous avons dressé pour l'évaluation, la VR des biens de l'Agence est de 8,3 G\$. Cela représente une hausse de 18 pour 100 de la VR entre 2000 et 2008. La presque totalité de la valeur de remplacement estimée représente 70 à 75 pour 100 de l'inventaire dont la valeur de remplacement est supérieure à 10 000 \$.

Le pourcentage de l'inventaire désigné bien culturel dans le système (soit les biens ayant une désignation GRC ou BEEFP) est demeuré sensiblement le même avec le temps, tout comme le pourcentage de la valeur de remplacement globale que représentent les biens culturels. Le nombre et la valeur de remplacement des biens associés aux activités de programme ont considérablement évolué.

La cote d'état des biens offre une information indispensable pour la prise de décision en matière de gestion du risque, d'exploitation, d'entretien et de réfection ou d'aliénation des biens, et deviendra sans doute de plus en plus importante dans les rapports publics du gouvernement en vertu du projet d'énoncé de pratiques recommandées par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public pour ce qui est des immobilisations corporelles. Le profil d'état de l'inventaire des biens de l'Agence s'est appauvri avec le temps, le profil de certains biens culturels s'étant détérioré légèrement par rapport à d'autres biens de l'inventaire, tant en 2000 qu'en 2008. La signification et l'importance de ces changements ne sont pas certaines étant donné les problèmes fondamentaux de l'inventaire.

Enfin, nous avons noté que la méthode utilisée par l'Agence pour coter l'état des biens est fondée sur des évaluations techniques de leur état plutôt que sur leur évaluation financière mesurée au moyen d'un indice de l'état des installations (l'IEI). L'IEI fournit de l'information supplémentaire, par exemple une échelle de mesure plus fine (les rapports sont échelonnés selon une cote de 0 à 1), un lien direct avec le coût de réparation et d'entretien, et une base de comparaison de l'état des biens par rapport à d'autres organisations. L'Agence a tenu des discussions sur la signification et la pertinence de cet indice pour ses biens, mais aucune décision n'a été prise sur son adoption ou sa mise en œuvre.

ACTIVITÉS, RÉSULTATS ET PORTÉE

Les principales activités relatives aux biens sont la planification et l'établissement des priorités en matière d'investissement, la surveillance des progrès, l'acquisition, l'exploitation, l'entretien, la réfection ou l'aliénation des biens et la tenue à jour de l'information sur les biens.

Planification de la gestion des biens et planification des immobilisations à long terme

L'Agence ne produit **aucun** plan de gestion des biens. Nous entendons par là qu'elle ne produit pas de plan selon une analyse des biens existants (approvisionnement, état, coûts) par rapport à la demande de biens prévue en fonction des priorités d'affaires, des priorités générales de l'Agence et des stratégies de prestation des services, pour les traduire ensuite en plans stratégiques d'acquisition, de réfection, d'exploitation, d'entretien et d'aliénation. La planification des biens de l'Agence consiste plutôt en la production annuelle d'un PILT par unité d'affaires, dans le cadre du cycle annuel de planification globale, et d'un PILT de l'Agence tous les cinq ans. Le PILT est axé sur la description des réparations majeures et des projets d'immobilisations entrepris sur une période de cinq ans. Comme nous en traiterons plus loin dans la section sur la

pertinence, d'autres processus de planification, la planification de la gestion en particulier, peuvent également influencer la planification des biens.

Le PILT des unités d'affaires est un important résultat du processus de gestion des biens du fait qu'il permet à l'Agence de concrétiser sur le terrain ses objectifs d'investissement globaux. Il sert également de principal intrant pour l'analyse et le rapport des DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada soumis au Comité des finances du Conseil exécutif.

Le PILT des unités d'affaires a connu quatre cycles pendant la période couverte par le PILT de l'Agence (soit les plans commençant en 2005-2006 qui sont repris chaque année jusqu'aux plans les plus récents commençant en 2008-2009). Toutes les unités d'affaires ont produit un PILT chaque année même si toutes les unités ne couvrent pas tous les éléments du modèle.

Le PILT est un modèle de chiffrer dans lequel chaque projet financé est inscrit avec sa description, le parc ou le lieu où se situe le bien, son lien avec une ou plusieurs activités de programme, la source de financement du projet, le nom des biens concernés, leur désignation GRC le cas échéant, l'investissement pendant les années antérieures, l'investissement prévu par année pour chacune des cinq années du plan, l'investissement annuel futur prévu et l'estimation du coût total du projet. Les projets qui ne comportent aucune source de financement en ce moment font l'objet d'une liste distincte avec leurs détails.

Le PILT comprend un tableau qui résume la VR des biens de l'unité d'affaires, sa cible d'investissement de 65 pour 100, l'investissement prévu en pourcentage de ces valeurs et une ligne pour indiquer les dépenses combinées d'entretien et d'inspection pour chaque année du plan. Le plan est habituellement préparé en décembre de l'année qui précède le début du plan et approuvé dans le cadre du plan d'affaires général annuel de l'unité entre janvier et mars.

Pendant les deux premiers cycles de planification, on a tenté de lier les projets des plans aux numéros des biens concernés, mais on a abandonné cette tentative en 2007-2008. Les projets inscrits incluent maintenant ceux dont on peut déduire un bien particulier du titre du projet et d'autres qui concernent les classes de biens (p. ex., renouveler les panneaux) ou les frais de services (p. ex., coût d'une entente de service avec TPSGC). À une époque, les plans indiquaient le code d'état de santé et de sécurité du bien visé par le projet, ce qui a également été abandonné. Les sources de financement cernées dans les plans comprennent davantage que les distinctions fondamentales entre budgets de services votés, Budget 2005 et recettes utilisées dans le PILT 2005 de l'Agence, et, leur lien avec le plan global exige donc une interprétation. La VR des biens de l'unité et, dans certains cas, la cible d'investissement de 65 pour 100 qu'indiquent les plans individuels ne concordent pas toujours avec les autres sources d'information semblable. Enfin, nous avons remarqué que le PILT ne distingue pas les grands objectifs des projets inscrits (c.-à-d. les objectifs dans le sens du cadre d'investissement que précise le tableau 3, comme la réparation majeure, l'amélioration fonctionnelle, l'ajout de capacités, le remplacement ou l'aliénation de biens existants). Nous examinons certains de ces problèmes dans d'autres sections du présent rapport¹⁹.

¹⁹ L'inspection visuelle des descriptions de projet des plans révèle une vaste gamme de types d'activités liées aux opérations (soit l'évaluation ou planification des biens connexes), à l'entretien et à la réparation et aux véritables dépenses d'immobilisations. La liste révèle une définition large de biens (c.-à-d. qui comporte les

Les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada sont responsables de surveiller les plans et d'obtenir l'approbation des changements de cibles du PILT 2005 original. Ils font rapport au Comité des finances du Conseil exécutif et en obtiennent l'approbation. En pratique, les rapports consistent essentiellement à montrer le résumé combiné des dépenses prévues dans le PILT des unités d'affaires pour la prochaine période de cinq ans pour le budget des services votés, le Budget 2005 et les crédits à des fins spéciales. On n'a pas tenté de faire un rapport systématique des dépenses réelles par rapport aux plans (c.-à-d. que la présentation de juillet 2008 comprend des données sur les dépenses de certains projets financés par des fonds du Budget 2005, mais elles sont incomplètes et ne sont pas liées aux plans).

La présentation et l'approbation de changements dans les cibles d'investissement portent principalement sur les fonds du Budget 2005 (p. ex., obtenir l'autorisation d'avancer des fonds pour la période 2010-2015 à utiliser pendant la période 2005-2010, changer le profil de dépenses des fonds du Budget 2005 par activité de programme pour la période 2005-2010). On ne tente nulle part d'indiquer l'incidence de ces changements des plans d'investissement du Budget 2005 sur les plans d'investissement globaux originaux dans le PILT 2005.

Le processus d'approbation a également servi à affecter des fonds du Budget 2005 à des activités de programme pour la période 2010-2015. Cela assure aux unités d'affaires une certaine certitude qui leur permet de s'engager dans une planification et une mise en œuvre à long terme (bien que tous ces fonds ne soient pas affectés aux projets, surtout dans l'Est). En effet, le PILT des unités d'affaires, dans la mesure où il définit des projets à venir et des intentions de dépenses, produit un PILT futur pour l'ensemble de l'Agence (c.-à-d. une démarche ascendante pour la planification des immobilisations à long terme de l'Agence). Aucune analyse du Plan d'entreprise de l'Agence ne vient préciser si et comment ces plans sont coordonnés aux objectifs des biens ou les atteignent (c.-à-d. comment les dépenses planifiées futures sont liées au maintien ou à l'amélioration de l'état des ressources culturelles dans le cadre du programme de conservation des ressources ou de l'état des biens associés au programme de lotissements urbains et routes de transit).

Bref, l'Agence a fixé des cibles générales pour le programme de gestion des biens (c.-à-d. les cibles d'état du Plan d'entreprise), mais ces cibles ne sont pas liées à une analyse de l'inventaire actuel, ainsi que de l'état et des coûts des biens visés, et ne sont pas traduites en plans stratégiques d'acquisition, de réfection, d'exploitation et d'entretien et d'aliénation. L'Agence possède un processus bien précis pour la production du PILT au palier des unités d'affaires qui favorise les projets d'investissement et, avec quelques modifications, qui pourrait servir à distinguer les projets d'acquisition, de réfection et d'aliénation. Mais il n'y a ni analyse ni suivi pour montrer que la nature ascendante de ce processus génère des projets conformes aux cibles de l'Agence pour ce qui est de l'état des biens, à court ou à long terme. Le suivi des plans est essentiellement axé sur l'utilisation prévue d'une source de financement (fonds du Budget 2005).

dépenses en serveurs et sites Web, les costumes, les terres), plutôt que la définition étroite qu'on trouve dans la Politique sur la gestion des biens de Parcs Canada. Les descriptions de projet sont parfois vagues (c.-à-d. mise à niveau ou réfection des services publics et installations, dépenses en ententes de services spécialisés avec TPSGC) et ne précisent pas quels biens ces dépenses visent.

Acquisition et aliénation

Une mesure simple de l'ampleur des activités liées aux biens est le nombre de ces biens acquis ou aliénés avec le temps. Il n'y a malheureusement aucun moyen direct et fiable de calculer cette statistique relativement simple avec les systèmes d'information actuels de l'Agence.

Le SGB ne comporte aucune date d'acquisition. Mais il faut être prudent avec cette donnée. Trente-neuf pour cent des biens qui représentent 30 pour 100 de la VR du portefeuille n'ont pas de date d'acquisition dans la base de données que nous avons montée pour l'évaluation. De plus, il est possible que dans certains cas la date d'acquisition soit la date à laquelle le bien a été inventorié et que certains biens pertinents soient actuellement saisis dans le SGB.

À partir des données limitées dont nous disposions en août 2008, nous avons trouvé 1 296 biens (à l'exclusion du parc automobile, de l'équipement lourd et de la catégorie des embarcations) acquis depuis 2000. Ce sont surtout des bâtiments (26 %), de l'équipement (21 %), des plaques, des terrains généraux, des terrains à utilisation diurne, des stationnements, des sentiers (17 %), des services publics (14 %), et des routes et des biens de mise en valeur (16 %) ayant une VR collective de 295 M\$. L'extraction des données sur le parc automobile de janvier 2008 montre que la majorité des 1 168 véhicules portant une date d'acquisition ultérieure à 2000 étaient des camions légers, des véhicules de tourisme et de l'équipement divers, pour un total d'environ 2 400 biens sur sept ans ou une moyenne de 352 biens par année dont la moitié étaient des biens pour le parc automobile.

Le SGB comporte également un champ pour indiquer qu'un bien est fermé (l'équivalent d'aliéné). Depuis janvier 2008, 273 biens autres que le parc automobile et 141 biens du parc automobile (soit un total de 414) étaient fermés. Encore une fois, la moitié des biens fermés autres que le parc automobile étaient des bâtiments (149), suivis par des biens de la catégorie des terrains, monuments et plaques (45) et de l'équipement (30). La VR des biens autres que le parc automobile était d'environ 60 M\$.

Nous avons également essayé de documenter les acquisitions et aliénations de biens de l'inventaire SAP des biens de grande valeur. Le nombre de biens inventoriés a augmenté avec le temps (c.-à-d. de 15 295 en mars 2002 à 16 199 en mars 2008 ou 904 biens de plus – consulter l'annexe I pour obtenir les détails). Cela constitue le résultat net de l'ajout de 1 657 biens ayant un nouveau numéro d'identification et de la soustraction de 931 biens dont le numéro d'identification a été éliminé depuis 2002. Malheureusement, on ajoute et soustrait des numéros d'identification de bien tant pour les acquisitions et aliénations réelles que pour le transfert des biens d'une catégorie à l'autre. Il nous a été impossible de trouver un moyen pratique de distinguer ces types d'opérations sans le suivi détaillé des dossiers électroniques et imprimés de chaque bien²⁰.

En résumé, il est évident que l'inventaire s'accroît. Mais il est impossible de déterminer quelle part de ce changement est due à l'ajout de biens existants à l'inventaire, à des acquisitions et des aliénations réelles et aux changements de classification des biens dans le système. Il est probable

²⁰ Le système financier fournit la somme de la valeur monétaire des améliorations de bien et des réductions de valeur liées à l'élimination ou à l'amortissement accéléré des biens, mais nous n'avons pas trouvé de moyen pratique pour lier ces données à des biens précis.

que la majeure partie des acquisitions et des aliénations touchent des biens contemporains, surtout de la catégorie des bâtiments, du parc automobile, des plaques, des terrains généraux, des terrains à utilisation diurne, des parcs de stationnement, des sentiers, des services publics et, dans une moindre mesure, des routes et des biens de mise en valeur.

Inspection et entretien

Ensemble, l'inspection et l'entretien constituent une autre activité centrale du programme de gestion des biens. L'inspection assure que le bien continue d'être conforme aux codes et normes prescrits (code d'incendie, normes de sécurité pour les routes et barrages, normes de qualité de l'eau, etc.). L'entretien est un terme plus général et peut inclure l'inspection et le travail effectué pour maintenir un bien dans un état de fonctionnement normal en dehors des exigences en matière de conformité à un code rigoureux.

Le SGB a la capacité de planifier et de surveiller la conformité au code et le travail d'entretien préventif. Il contient une liste de normes et d'exigences d'entretien nationales préparées par TPSGC après examen des codes et lois pertinents dont la dernière mise à jour remonte à 2006 (c.-à-d. 249 normes en ce moment). Ces normes touchent l'équipement dans les bâtiments et sont surtout liées à la protection du personnel en vertu du *Code canadien du travail*. Chaque unité d'affaires ayant de l'équipement pertinent (c.-à-d. 142 unités comme des parcs nationaux, des lieux historiques nationaux, des centres de service, des lotissements urbains et autres) est censée dresser l'inventaire à saisir au SGB qui lie l'équipement aux biens ou aux installations. Le tableau 12 montre les six catégories d'équipement pour lequel il y a un code de conformité et l'inventaire du SGB fait le compte de chaque catégorie.

Tableau 12 Catégories d'équipement des bâtiments qui exigent une inspection de conformité à un code et un nombre d'équipements inventoriés dans le SGB

Catégories	Exemples	Nombre
Biens architecturaux	Cheminées, escaliers extérieurs et mains-courantes, échelles, portes commandées automatiquement.	4 773
Systèmes de transport	Ascenseurs, escaliers mécaniques, élévateurs pour fauteuils roulants et quais à marchandises	85
Biens électriques	Génératrices, systèmes de mise à la terre, commutateurs	3 827
Prévention des incendies	Détecteurs de fumée, portes et panneaux de sortie d'urgence, système d'alerte incendie, portes coupe-feu, systèmes d'extinction d'incendie et unités portatives, prises d'eau d'incendie, équipement de protection incendie, gicleurs et réservoirs d'eau	11 488
Biens mécaniques	Compresseurs d'air, chaudières, systèmes de gaines, filtres, incinérateurs, persiennes et écrans, écoulement des eaux pluviales	3 904
Équipement spécial	Lieux d'entreposage des BPC, réservoirs de combustibles et de produits chimiques, appareils respiratoires autonomes, systèmes de communication vocale	872
Total		24 949

Source : Chiffrier produit par la Direction des biens immobiliers tiré du SGB (octobre 2008)

Le SGB offre également la possibilité d'inclure les lignes directrices de Parcs Canada ou les normes d'entretien préventif des unités d'affaires (soit 191 en octobre 2008, y compris les normes sur l'eau potable de Parcs Canada, par exemple). Le SGB renferme en ce moment 1 197 pièces d'équipement liées aux normes de Parcs Canada et des unités d'affaires. Le système ne contient pas les récentes normes d'inspection des ponts et des barrages de Parcs Canada ni les

normes en préparation pour les eaux usées. Ces normes relatives aux biens proviennent des exigences en matière de diligence raisonnable et non de préoccupations pour la conformité aux codes. Le SGB a été créé surtout dans le but de consigner la conformité aux codes pour les équipements dans les bâtiments, même s'il est possible d'en tirer des rapports sur les inspections des biens.

Plusieurs unités n'ont pas d'inventaire des codes de conformité de l'équipement dans le SGB (c.-à-d. cinq sur 142 pour lesquelles on s'attendrait à un inventaire). La comparaison du nombre de pièces d'équipements qui exigent une inspection de la conformité au code dans le SGB avec le nombre provenant des chiffriers produits pour quatre unités d'affaires du bloc des parcs des montagnes a révélé que dans trois cas, le SGB contient un inventaire plus gros que les chiffriers, et que dans un cas, le chiffrier contient beaucoup plus d'équipement que le SGB. Il est difficile de déterminer quel nombre est le plus exact. Pour ces quatre unités, plus de 30 000 inspections sont requises chaque année, ce qui implique que ce nombre serait de beaucoup supérieur pour l'ensemble de l'Agence.

Une unité d'affaires peut avoir recours au SGB pour produire des commandes afin de faire le suivi de l'inspection et de l'entretien. L'équipement étant lié aux immobilisations, une fois un bien ou une installation visés par une commande, le système reconnaît automatiquement l'équipement connexe et précise à l'utilisateur le genre et la fréquence de l'inspection requise. La fréquence d'inspection varie d'hebdomadaire à une fois tous les 12 ans. L'inspection est faite par le personnel des métiers spécialisés de l'unité de gestion (un plombier, un électricien ou un charpentier), de l'entretien général ou qui travaille sur place ou à forfait. Une fois le besoin et la fréquence précisés, l'utilisateur peut planifier le travail dans le système (c.-à-d. quelle semaine de l'année) et peut faire le suivi pour indiquer que le travail prévu a été annulé, exécuté, en tout ou en partie, ou différé. Le recours aux commandes permet également à l'unité de faire le suivi des coûts d'inspection et des travaux d'entretien. Le système peut produire un rapport indiquant les coûts de main-d'œuvre, d'équipement et de biens et services associés aux différents types d'inspection et d'entretien, et la somme de ces coûts par année.

Un examen de l'information du système pour 2007-2008 (Direction des biens immobiliers, juillet 2008) a révélé que 63 pour 100 des 142 unités ayant un code d'inventaire de l'équipement avaient recours aux commandes du système, que 60 pour 100 planifiaient véritablement le travail et que 49 pour 100 faisaient un rapport sur le travail. L'examen n'évaluait pas la mesure dans laquelle les commandes, la planification ou les rapports étaient exécutés pour l'inventaire complet, il évaluait seulement s'ils étaient exécutés pour au moins certains biens.

En résumé, il ressort que les gestionnaires que nous avons interrogés conviennent de l'importance d'avoir une information fiable sur les exigences en matière d'inspection, de respect du code et de diligence raisonnable. Pour l'ensemble de l'Agence, le nombre requis d'inspections liées à la conformité au code s'élève sans doute à des dizaines de milliers par année, outre les exigences en matière de diligence raisonnable et les normes d'inspection interne. Le SGB a la capacité de faire le suivi et d'enregistrer cette information et comprend des exigences documentées en matière de conformité au code national. Toutefois, l'intérêt de posséder cette information ne s'est pas transmis à toutes les unités qui tiennent des inventaires complets d'équipement dans le système ou qui utilisent le système national pour créer des

commandes d'inspection et d'entretien, pour planifier le travail et pour faire rapport des résultats de ces activités. Ce qui ne veut pas dire que le travail n'est pas exécuté. Dans certains cas, les documents internes ou les systèmes électroniques remplacent ou complètent le SGB. Mais au niveau national, l'information est incomplète et la non-conformité pourrait mener à des risques pour la santé et la sécurité ou pour la réputation de l'Agence, ou encore à des risques juridiques.

Tenir les données à jour

Nos entrevues avec les gestionnaires sur le terrain révèlent qu'il y a consensus sur l'importance d'avoir un inventaire des biens et d'inscrire certains renseignements de base comme la VR et l'état des biens. Comme nous l'avons mentionné, tous les gestionnaires appuient également le fait d'avoir de l'information fiable sur les exigences obligatoires ou prescrites par la loi en matière d'inspection et d'entretien. Mais pour la plupart d'entre eux, tant sur le terrain que dans le groupe des Biens immobiliers du Bureau national, la mise à jour de l'information n'est pas une priorité. Sur le terrain, les gestionnaires avec qui nous avons parlé ont une bonne connaissance des biens qu'ils gèrent au quotidien et ne se fient pas à l'information du système. Quelques unités de gestion n'ont jamais eu recours ou ont totalement renoncé à avoir recours au SGB et s'en remettent aux systèmes ou bases de données internes. On nous a dit que les unités d'affaires avaient eu pour directive de tenir l'information du SGB à jour, mais qu'aucun suivi n'avait été fait pour s'assurer qu'elle a été appliquée. Un thème récurrent de nos entrevues touchait la nécessité d'avoir du personnel supplémentaire pour alimenter et tenir à jour le système de gestion des biens.

L'Agence a reconnu dans le PILT 2005 qu'elle devait améliorer l'information sur les biens pour diriger efficacement les efforts sur les priorités les plus élevées, pour assurer la vigilance en matière de surveillance et de supervision, et pour prendre des décisions stratégiques qui mènent à la réfection de l'ensemble des biens à court terme. Le Comité des finances du Conseil exécutif (novembre 2006) a approuvé le principe d'un plan d'acquisition d'un nouveau système plus global pour remplacer le SGB existant. Le nouveau système sera commercial de série, ce qui veut dire qu'il aura un dossier de mises en œuvre réussies dans d'autres organisations ainsi qu'un soutien et une formation du fournisseur, contrairement au système actuel qui a été créé à l'Agence. Il comportera des composants pour l'inventaire et les commandes et permettra d'inscrire le type d'inspections et d'exigences en matière de diligence raisonnable mentionnées plus haut, sans compter les exigences en matière d'investissement, de planification des projets d'immobilisations, de rapports et de suivi de l'énergie. Le coût d'acquisition du système pendant la période d'avril 2007 à mars 2010 est estimé à 3,5 M\$, logiciel, entretien, conversion des données et formation compris, avec des coûts permanents annuels de 345 000 \$.

En août 2008, l'Agence attendait l'approbation de TPSGC pour lancer un appel de propositions afin d'acquérir le système. En supposant que le système soit acheté en janvier 2009, on s'attend à ce qu'il faille le tester et le mettre en œuvre complètement dans toutes les unités d'affaires et avec des données fondamentales raisonnables jusqu'en avril 2011. Pendant ce temps, la Direction des biens immobiliers déclare qu'elle a commencé à recenser l'inventaire des biens des unités d'affaires et à retracer les processus administratifs des biens.

En résumé, les gestionnaires des unités d'affaires ont l'ultime responsabilité d'assurer que l'information sur les biens est à jour dans les systèmes nationaux. Dans certains cas,

l'information peut être saisie directement dans le système alors que dans d'autres, elle doit passer par le Bureau national avant d'y être inscrite. Les gestionnaires conviennent qu'un inventaire de base des biens et de conformité au code est important, mais ne font pas une priorité de sa mise à jour. Une directive a été publiée sur le maintien et la mise à jour de l'information dans le système existant, mais son application n'a pas été surveillée ni appliquée. L'Agence reconnaît l'importance d'une information fiable et admet qu'elle doit améliorer sa base d'information. La solution à ce problème est surtout axée sur l'acquisition d'un nouveau système de gestion des biens immobiliers. Ce sera le troisième système d'information sur les biens de l'Agence depuis 2000. Chaque système a apporté ou devrait apporter des améliorations par rapport au précédent²¹. Il y a un risque que la seule acquisition d'un nouveau système ayant une plus grande capacité de gérer les multiples aspects de l'exploitation, de l'entretien et de la réfection des biens ne règle pas certains problèmes fondamentaux liés à l'engagement à l'intégralité et à la qualité à long terme de l'information sur les biens principaux.

Portée des dépenses du PILT

Les dépenses du PILT comprennent les réparations majeures et les véritables dépenses d'immobilisations. Il s'agit du flux de dépenses majeures du programme de gestion des biens (soit environ 75 pour 100 des dépenses estimées en 2007-2008). Les activités associées à cet élément du programme sont notamment la rédaction des propositions et des plans de projet, l'assignation des tâches au personnel interne, les contrats avec TPSGC ou d'autres au besoin, la mise en œuvre des projets, la surveillance et la supervision du travail et l'assurance que le produit final se conforme aux codes, aux normes et aux spécifications du projet.

Une mesure de base de la portée du programme de gestion des biens serait le nombre de biens ou d'installations ayant subi des réparations ou des réfections majeures chaque année. Mais comme nous l'avons mentionné plus haut, le PILT ne lie pas les projets aux biens ou installations individuels et ne peut donc pas servir à mesurer la portée globale du programme (c.-à-d. que le nombre de projets inscrits dans les plans 2007-2008 varie de 847 pendant la première année à 508 pendant la dernière année du plan). Le système financier de l'Agence ne lie pas les dépenses d'immobilisations à l'inventaire des biens de grande valeur du système.

Un autre indicateur de la portée de la composante des dépenses du PILT du programme de gestion des biens serait le nombre de partenaires engagés dans le soutien de la réparation, de la réfection ou de l'acquisition des biens. Mais encore une fois, l'Agence ne possède pas de statistiques globales sur cet aspect de leur portée. Quelques projets du PILT des unités d'affaires énumèrent les partenaires ou une autre organisation comme source de financement du projet. L'intégralité et la validité de cette information nous semblaient incertaines, même s'il est probable que le nombre total de partenaires impliqués dans les projets liés aux biens soient peu nombreux.

²¹ Le SGIB original créé au moment des grands examens des biens en 1999 et 2000 hébergeait les données dans des bases de données réparties dans les unités d'affaires, ce qui rendait difficile la production d'un inventaire national des données sur les biens. Le passage au SGB constituait une amélioration en ce qu'il offrait un unique entrepôt national des données sur Internet, mais les données n'en étaient pas systématiquement maintenues et mises à jour de sorte que pour certains aspects, les données sont moins complètes qu'elles l'étaient en 2000. Le système proposé offrira une plus grande capacité de lien direct au système financier et contiendra plus de données sur la planification, l'inventaire, l'exploitation, l'inspection et l'entretien.

Résumé des activités, des résultats et de la portée de la gestion des biens

L'Agence ne fait aucune planification de la gestion des biens pour ce qui est de lier la prestation de services et les objectifs de conservation à une analyse des biens existants qui vise à produire des plans précis d'acquisition, de réfection, d'exploitation, d'entretien et d'aliénation des biens. Elle se concentre plutôt sur la planification des projets de réparation et de réfection majeures (PILT) et sur les projets que les unités d'affaires souhaitent entreprendre, mais pour lesquels ils n'ont aucun financement. Le PILT n'offre pas d'information complète sur les fins visées des investissements en immobilisations (soit l'acquisition, la réfection ou l'amélioration fonctionnelle, l'aliénation) et ne lie pas les investissements à l'information sur l'état ou le cycle de vie des biens. Il n'existe aucun processus pour s'assurer que cette planification ascendante des projets atteindra les objectifs globaux de l'Agence. La surveillance des plans en regard des dépenses réelles est limitée. On insiste surtout sur la surveillance et l'ajustement des plans futurs au volet des dépenses totales du PILT financées par le Budget 2005.

L'Agence ne dispose pas d'information de qualité sur les mesures de base de la plupart des activités du programme de gestion des biens, notamment :

- ▶ le nombre total de biens acquis et aliénés pendant une période donnée;
- ▶ la portée des activités d'inspection et d'entretien;
- ▶ la portée du volet dépenses du PILT du programme, soit quant au nombre de biens ou d'installations ayant subi des interventions ou au nombre de partenaires engagés à l'appui des grands projets de réparation, de réfection ou d'acquisition.

L'Agence reconnaît qu'elle doit améliorer l'information sur les biens et a amorcé un processus d'acquisition d'un nouveau système d'information. Cette acquisition ne se fera pas avant plusieurs mois et exigera plus de deux ans de travail avant que des données fondamentales fiables soient disponibles pour la majorité des unités d'affaires. En attendant, la Direction des biens immobiliers déclare qu'elle a commencé à recenser l'inventaire des biens des unités d'affaires et à retracer les processus administratifs des biens. Étant donné le dossier d'acquisition et d'abandon des systèmes d'information de l'Agence, il est possible que le nouveau système connaisse des problèmes semblables pour assurer le maintien à long terme de l'information.

MATURITÉ DU PROGRAMME DE GESTION DES BIENS

Il existe plusieurs modèles pour évaluer la maturité d'un programme de gestion des biens du point de vue de ses intrants, de ses activités et de ses extrants (p. ex., gouvernance, rôles et responsabilités, politiques, systèmes d'information, planification, acquisition et aliénation, et mesure et gestion du rendement)²². Nous n'avons pas évalué officiellement le programme de gestion des biens de l'Agence selon ces critères, mais nous avons remarqué qu'à certains égards, l'Agence n'en est qu'au premier stade de l'amélioration de son programme de gestion des biens même s'il y a longtemps qu'elle gère des biens. En particulier, l'Agence en est toujours à accroître sa compréhension (et à la rendre disponible au plan national) de l'information sur la portée et la nature de son inventaire de biens, sur l'état des biens, sur les changements d'état dans le temps, sur les régimes et activités d'inspection et d'entretien, sur le coût du cycle de vie des biens et des installations (soit les coûts d'exploitation, d'entretien et d'immobilisations) et sur les objectifs et résultats des investissements en immobilisations (c.-à-d. ceux précisés au tableau 3). Outre son utilisation interne aux fins de la gestion des biens, il est probable que l'Agence subira des pressions croissantes pour qu'elle fasse rapport de ce genre d'information au public. Nous avons conclu que comme elle ne dispose pas de cette information, la priorité nationale de la gestion des biens de l'Agence est axée sur ses aspects opérationnels (c.-à-d. sur l'obtention des fonds pour les unités d'affaires afin de répondre aux besoins urgents et de maintenir les choses en place). Elle ne dispose pas de l'information nécessaire pour savoir si les décisions prises localement mènent à l'utilisation stratégique des biens et aboutissent à la réalisation du mandat et à l'atteinte des objectifs du programme.

²² Consulter par exemple l'Office of Government Commerce de G.-B., *Property Asset Management Maturity Matrix* (http://www.ogc.gov.uk/documents/maturity_matrix.pdf).

4. RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION

ASSURER QUE LES BIENS SONT PERTINENTS

L'évaluation ne mesurait pas la pertinence des biens pour l'exécution du mandat de l'Agence et l'atteinte des résultats des activités de programme ni par conséquent, la pertinence d'un programme de gestion des biens en soi. Nous nous sommes plutôt concentrés sur deux questions relatives à la pertinence du programme actuel pour la réalisation du mandat et l'atteinte des objectifs de gestion des biens de l'Agence. Premièrement, nous avons voulu vérifier si ses processus de prise de décisions sur les investissements en immobilisations appuient les investissements pertinents pour l'atteinte des objectifs et résultats du gouvernement et du programme (c.-à-d. si les biens pertinents sont acquis et entretenus et si les biens non pertinents sont recensés et aliénés). Deuxièmement, la répartition des investissements entre réparation, réfection, entretien et capacité minimale de gestion des biens est-elle la solution optimale aux besoins et problèmes fondamentaux de l'Agence? Nous nous sommes concentrés sur le programme de gestion des biens dans son ensemble plutôt que sur les biens en particulier ou les biens d'une unité d'affaires particulière. Avant d'aborder ces deux aspects de la pertinence du programme de gestion des biens, nous avons examiné les opinions de la haute direction sur la pertinence de l'ensemble des immobilisations.

Opinions sur la pertinence des biens et investissements existants

On reconnaît implicitement ou explicitement à l'Agence que tous les biens actuels ne sont pas pertinents pour l'objectif stratégique global et les objectifs des activités de programme. Par exemple, pour ce qui est de déléguer la gouvernance et l'administration dans certains lotissements urbains des parcs nationaux à des formes de gouvernement municipal, notamment le transfert des grandes immobilisations à une nouvelle entité municipale, les efforts déployés connaissent plus ou moins de succès. De même, des tentatives ont été faites au fil des ans pour transférer des routes importantes à d'autres organisations puisque l'exploitation de ce genre d'infrastructures n'est pas un aspect principal du mandat de l'Agence²³. Bien que l'Agence ne juge pas ces biens hautement prioritaires pour l'exécution de son mandat, il faut reconnaître que sa capacité de se départir de ces biens non essentiels comporte des contraintes majeures. La même situation peut se présenter pour certains accords d'établissement de parcs nationaux comportant des engagements à créer diverses infrastructures qui, dans le contexte actuel, peuvent ne pas être perçus comme pertinents ou viables sur le plan de l'économie.

Localement, bon nombre de gestionnaires auxquels nous avons parlé peuvent recenser les biens ou les installations qu'ils jugent non pertinents aux besoins actuels ou futurs de l'Agence. Mais ils jugent la vaste majorité de leurs biens pertinents et nécessaires. Les gestionnaires peuvent, par exemple, être responsables de nombreux biens culturels qui sont importants pour le mandat de l'Agence (p. ex., l'unité de gestion de l'Est de l'Ontario) et ne pas disposer de beaucoup de pouvoir pour les aliéner. Dans nombre de cas, il ne s'agit donc pas de savoir si les biens sont ou non pertinents, mais plutôt si les choix d'investissement que font les gestionnaires pour des biens particuliers sont les plus pertinents pour exécuter le mandat et atteindre les objectifs de l'Agence.

²³ Il vaut la peine de souligner que l'Agence n'a jamais disposé de financement pour gérer certains de ces biens de sorte que leur entretien, leur réparation ou leur réfection soustraient des fonds qui pourraient être consacrés à d'autres biens plus essentiels au mandat de l'Agence.

À cet égard, le thème omniprésent de nos entrevues avec les gestionnaires locaux était le sentiment que de nombreux biens exigent une attention immédiate et sont prioritaires quant à l'exécution de travaux de réparation ou de réfection quelconques. Ainsi, la grande majorité des dépenses en immobilisations sont, à leur avis, justifiées et le risque d'investissement non pertinent est faible. Les processus qu'utilisent les gestionnaires pour faire ces choix sont examinés en détail dans la prochaine section.

Enfin, certains gestionnaires nous disent que lorsque l'aliénation d'un bien est possible et désirable, les coûts que cela comporte ne sont pas appréciés et appuyés suffisamment dans le processus de planification des biens et que cela peut faire obstacle à l'aliénation de biens non pertinents (p. ex., la priorité est axée sur l'acquisition et la réparation ou la réfection des biens plutôt que sur les coûts associés à la démolition ou au nettoyage d'un site).

Processus de prise de décisions pour assurer la pertinence

Le cadre de la politique et des directives de l'Agence en matière de gestion des biens comporte une hiérarchie de prise de décisions sur les investissements en immobilisations. Il faut d'abord se demander s'il existe une solution non immobilière au besoin ou à la demande, et s'il n'y en a pas, l'option préférée sera une solution immobilière qui répond à plus d'un aspect du mandat. Les principes d'investissement supplémentaires sont jugés secondaires à ces considérations (c.-à-d. qu'une fois un bien jugé nécessaire aux objectifs du programme et pertinent, on doit en prévoir la planification pour s'assurer que son utilisation et son exploitation se conforment aux lois, aux lignes directrices, aux normes et aux plans pertinents et qu'on peut le soutenir pendant toute la durée de son cycle de vie).

Le processus de planification des parcs nationaux et des lieux historiques nationaux est un facteur qui influence certaines décisions sur les biens dans certains endroits. Chaque parc national et lieu historique national est tenu par la loi de préparer un plan à long terme qui couvre une période de quinze ans. Ce plan est soumis au Parlement. La consultation des intervenants fait partie du processus de planification, et les plans sont révisés tous les cinq ans et mis à jour au besoin. Le plan directeur diffère dans la mesure où il traite des questions relatives aux biens. Certaines unités de gestion qui dépendent lourdement des biens (celle du centre de l'Ontario en est un bon exemple) ont des plans directeurs largement axés sur la gestion des biens. D'autres plans décrivent les grandes orientations futures de l'unité dont les répercussions sur les biens et les installations sont indirectes ou très générales.

Nous avons demandé aux gestionnaires dans quelle mesure les décisions prises sur les biens ou installations particuliers étaient contraintes par les échéanciers et les exigences en matière d'examen liées à la planification de la gestion (c.-à-d. quelle latitude possède un gestionnaire pour acquérir un bien qui n'a pas d'abord été recensé dans le plan directeur du parc ou lieu, pour investir dans ce bien ou l'aliéner). En général, le plan directeur n'est pas perçu comme une contrainte majeure pour l'investissement dans un bien ou son aliénation, même si les intervenants de plusieurs biens et installations (des terrains de camping, par exemple) pourraient résister à toute tentative de fermeture.

Le principal outil de prise de décision sur l'investissement dans les biens est le formulaire de demande d'approbation de projet (DAP) ou une variante de celui-ci. Ce formulaire a été conçu

pour tenir compte des considérations et des critères de la *Directive sur la planification des immobilisations* de Parcs Canada. Chaque projet proposé comporte un énoncé des objectifs et des produits livrables ainsi qu'un calendrier des travaux. On traite plus à fond de l'incidence du projet sur la santé et la sécurité, sur les responsabilités financières et juridiques et sur l'urgence de l'investissement, ainsi que des relations avec les objectifs du programme et des répercussions sur ces derniers, des solutions de rechange aux biens proposés et des conséquences des retards. Si le projet proposé coûte moins de 2 M\$ et qu'aucun financement extérieur à l'unité d'affaires n'est nécessaire pour effectuer les travaux, la décision d'approuver une proposition de projet appartient au gestionnaire de l'unité d'affaires. En fait, tous les gestionnaires locaux auxquels nous avons parlé qualifient ce processus de consensuel et estiment qu'il implique l'équipe de gestion complète de l'unité dans la décision sur les projets à approuver localement et les projets proposés pour un financement de l'extérieur de l'unité.

En pratique, beaucoup de décisions d'investissement sont prises à l'extérieur de l'unité d'affaires. Les gestionnaires doivent obtenir l'approbation des projets d'une valeur de 2 à 10 M\$. Plus important encore, ils doivent faire une demande de fonds provenant du Budget 2005 à l'appui des projets de leur unité. Encore une fois, cela comporte de préparer une DAP qui sera examinée par un ou plusieurs comités, lesquels feront une recommandation que le DG de l'Est du Canada ou de l'Ouest et du Nord du Canada approuvera. Dans l'Est, il y a un comité de gestionnaires des finances et des biens et de cadres supérieurs qui examinent les propositions et font des recommandations. Dans l'Ouest, le processus est un peu plus élaboré puisqu'un sous-comité examine les propositions à l'appui des activités de programme particulières. Le comité transmet sa recommandation à un comité général qui recommande alors au DG de l'approuver. Dans le bloc des parcs des montagnes²⁴, la structure des comités comprend un palier supplémentaire pour les ressources culturelles et l'expérience du visiteur qui évalue également les projets au sein du bloc sur leur DAP et recommande l'approbation au directeur exécutif des parcs des montagnes.

En plus des fonds du Budget 2005, l'examen des sources de financement citées dans le PILT des unités d'affaires suggère, surtout dans l'Ouest, que d'autres crédits à des fins spéciales que l'Agence reçoit servent à des investissements en immobilisations particuliers (p. ex., les fonds pour l'intégrité écologique dans les parcs nationaux versés par les Budgets 2003 et 2005, par les fonds du Plan d'action accéléré pour les lieux fédéraux contaminés ou de l'Initiative fédérale Prêcher par l'exemple ou par d'autres ministères comme Ressources naturelles Canada pour apporter des améliorations énergétiques aux bâtiments). Chacune de ces affectations de fonds comporte sans doute un examen des propositions de projet à l'extérieur de l'unité d'affaires.

Si on ajoute ces sources de financement aux fonds du Budget 2005, environ les trois quarts des dépenses globales prévues pour 2008-2009 ont été examinées et approuvées à l'extérieur de l'unité d'affaires, cette proportion étant supérieure dans l'Ouest que dans l'Est.

On nous dit également que certaines décisions sont essentiellement prises par la région. Par exemple, la décision d'un comité des finances d'investir dans le renouvellement des panneaux

²⁴ Le bloc inclut les unités de gestion de Banff; Kooteney/Yoho/Lac Louise; Jasper; Mont-Revelstoke/Glacières, et Waterton, l'unité d'entreprise des sources thermales et le Centre de services routiers.

indicateurs a mené à ce que le DG de l'Est planifie les travaux à faire dans toute la région et inscrive cette planification dans le PILT des unités de gestion individuelles²⁵.

Les gestionnaires locaux approuvent donc une partie de leurs investissements en immobilisations selon les critères de la *Directive sur la planification des immobilisations*, et proposent des projets pour en obtenir l'approbation, fondée sur les mêmes critères, à l'extérieur de l'unité d'affaires. En général, les gestionnaires appuient ces processus et les trouvent utiles. Ils préfèrent habituellement que les fonds, ceux du Budget 2005 en particulier, soient affectés sur une période plus longue pour mieux garantir les ressources futures²⁶. Ce processus est conçu pour accorder aux gestionnaires une certaine latitude dans le cadre général de l'Agence afin de répondre aux exigences locales et de déléguer aux gestionnaires des unités d'affaires locales l'ultime responsabilité de la gestion des biens dans leur unité.

Le principal risque de cette démarche, malgré l'utilisation généralisée du formulaire de DAP et certaines approbations régionales et nationales des projets ou des PILT, est que les gestionnaires n'appliquent pas de façon cohérente les principes et orientations des politiques et directives de l'Agence. Par exemple, les gestionnaires décidaient automatiquement d'investir dans certaines ressources culturelles et non dans d'autres en fonction de leur évaluation de l'importance du bien pour l'atteinte des objectifs de l'Agence et de l'unité d'affaires. Il n'est pas certain que ce processus soit généralisé malgré les types de mécanismes de coordination examinés plus haut. En fait, l'Agence ne dispose pas de l'information nécessaire pour que les dépenses prévues au PILT contribuent à l'obtention d'une unique démarche stratégique pour la gestion des biens.

Processus officiel pour déterminer la pertinence des biens

Comme la discussion qui précède l'indique clairement, la pertinence n'est pas un jugement explicite qu'un bien ou une installation contribue à atteindre les buts ou objectifs actuels. Elle implique un ensemble de considérations complexes des besoins du programme présents et futurs relatifs au mandat et de l'évolution des conditions de l'environnement (p. ex., profil démographique des utilisateurs), ainsi que l'évaluation de solutions non liées aux biens et de la substituabilité des biens. La pertinence tient également compte des taux d'utilisation présents et futurs, des relations avec les intervenants et du développement économique, des préoccupations de santé et de sécurité, des questions de conformité au code et de la fonction du bien dans l'ensemble des services locaux offerts. Il existe des processus officiels pour aider les organisations à porter ces jugements (p. ex., Cable et Davis, 2005).

²⁵ D'autres processus de l'Agence pourraient également contribuer à se concentrer sur les exigences à long terme des biens. L'Agence a par exemple amorcé un processus d'évaluation encadré pour les unités d'affaires dans l'évaluation de leur compréhension des besoins et des exigences des visiteurs et visiteurs potentiels et dans le recensement des changements nécessaires aux services offerts aux visiteurs. Selon les résultats de cette évaluation dans 27 parcs et lieux en 2007-2008, les principaux changements recensés pour les biens étaient relativement petits et axés sur l'amélioration de la signalisation, du nombre de toilettes et de leur état. À long terme, ce processus pourrait appuyer une reconsidération plus approfondie des exigences en matière de biens liés aux visiteurs.

²⁶ Au moment de l'évaluation, une partie importante des fonds du Budget 2005 pour 2010-2011 et au-delà n'était toujours pas affectée aux projets dans les unités d'affaires de l'Est. Dans l'Ouest, la plus grande partie des fonds du Budget 2005 jusqu'à 2015 sont déjà affectés.

L'Indice de priorité des biens ou IPB (API en anglais) que le National Parks Service des États-Unis utilise permet de classer les biens sur une échelle de 0 à 100, le plus haut score indiquant que le bien est plus essentiel pour appuyer la mission et les objectifs stratégiques de l'organisation. Cet indice comporte deux volets ou critères, la dépendance à la mission et la substituabilité du bien.

L'évaluation accorde plus de poids à la dépendance à la mission (80 %). Les facteurs considérés sont l'importance du bien pour l'ensemble de la mission de l'organisation ou ses sous-ensembles comme la protection des ressources ou l'utilisation aux fins récréatives (c.-à-d. les statistiques sur l'utilisation), l'emplacement géographique du bien par rapport aux objectifs et plans stratégiques locaux, la capacité d'adaptation aux changements d'orientation futurs du programme, les répercussions sur l'interaction avec les intervenants, les fonctions d'appui à court et à long terme du programme et l'importance de l'exploitation du parc ou lieu.

La substituabilité d'un bien (20 % de l'évaluation) est la mesure dans laquelle il existe un bien comparable substituable qui pourrait répondre aux exigences fonctionnelles ou aux fins du bien évalué. Les biens ayant une importance historique remarquable, ceux qu'on ne pourrait remplacer qu'à grands frais, et les biens qui remplissent une fonction qu'aucun autre bien ne pourrait remplir facilement ont une faible substituabilité et auraient un score élevé par cette portion de l'IPB.

Bon nombre de ces critères chevauchent les principes de l'investissement en immobilisations et les critères de plusieurs plans, politiques et directives de Parcs Canada. La différence tient largement à la mesure dans laquelle l'évaluation systématique officielle est fondée sur un système de cotation ordinaire par rapport à la méthode actuelle de Parcs Canada qui s'appuie sur le jugement éclairé des gestionnaires, qui se fondent à leur tour sur des principes larges surtout dans le cadre de leur propre unité d'affaires. On a discuté au sein de l'Agence de la mise en œuvre d'une évaluation fondée sur un IPB, mais aucune décision n'a été prise quant à l'utilité et à la pertinence d'un tel indicateur pour les biens de l'Agence.

Comme pour d'autres genres d'information sur le rendement, on pourrait mieux considérer l'importance ou la pertinence des biens du point de vue de l'installation plutôt que de celui de chacun des quelque 22 000 biens de l'inventaire actuel. Pour établir l'importance ou la pertinence des structures qui composent un lieu historique, par exemple, ou pour déterminer les investissements prioritaires généraux, il faut également tenir compte de l'infrastructure contemporaine qui soutient le parc ou lieu.

Nos entrevues avec les gestionnaires de l'ensemble du pays ont révélé un appui mitigé à l'idée de mettre en œuvre un IPB à l'Agence. Beaucoup de gestionnaires reconnaissent la valeur potentielle de cet outil, mais s'inquiètent des détails de sa mise en œuvre (c.-à-d. le temps qu'il faudrait pour convenir d'une démarche uniformisée et d'en arriver à un consensus sur les biens qui sont vraiment prioritaires). Certains gestionnaires ajoutent que les processus actuels de planification et d'établissement des priorités de l'Agence ont essentiellement la même fonction et produisent des résultats semblables à ceux d'un IPB sans le travail nécessaire à la cotation officielle de tous les biens.

Équilibrer entretien et investissement en immobilisations

Un autre aspect de la pertinence touche l'équilibre global des dépenses d'entretien et des projets du PILT. En 2007-2008, par exemple, l'Agence a affecté 75 pour 100 de ses investissements en immobilisations aux dépenses du PILT et 25 pour 100 en inspection et en entretien préventif²⁷. Comme nous en traiterons de façon plus détaillée ci-après, les données repères sur l'investissement dans les biens communs suggèrent d'investir un pourcentage égal de la VRA des biens ou des installations en entretien et en dépenses d'immobilisations. On observe habituellement que le défaut d'un entretien de routine pendant la période normale entraîne un entretien différé et des frais de réparation supérieurs. Le report des réparations mène à son tour à des frais supérieurs de réfection ou de remplacement des biens. Vanier (2000), par exemple, parle de la « loi des cinq » selon laquelle l'entretien différé entraîne des réparations égales à cinq fois les frais d'entretien originaux et les réparations différées, à des frais de réfection jusqu'à cinq fois supérieurs aux frais de réparation. Le fait d'investir davantage dans des frais de réparation et de réfection supérieurs et moins en entretien et en inspection préventive ne ferait donc qu'augmenter les frais de gestion des biens à long terme de l'Agence. Quelques gestionnaires que nous avons interrogés, au Bureau national et dans les unités d'affaires, ont soulevé ce point.

La direction de l'Agence est consciente que l'absence d'entretien et de réparations de routine peut mener à des frais à long terme plus élevés (voir les PILT 2000 et 2005) et a utilisé cette information pour justifier en partie ses besoins en financement supplémentaire pour gérer ses biens. Mais, conformément à son insistance sur les dépenses en « immobilisations », les plans sont généralement muets sur la part d'investissement nécessaire ou prévue pour l'exploitation et l'entretien. Au cours de l'évaluation, nous n'avons pas trouvé d'analyse ou de justification de l'Agence indiquant qu'il faut consacrer la plupart de ses investissements aux réparations et réfections majeures des biens (c.-à-d. que même s'il existe une analyse fondée sur l'infrastructure vieillissante qui révèle que de nombreux biens nécessitent de tels travaux, il ne s'agit pas d'une analyse de l'incidence relative de l'équilibre entre entretien et immobilisations).

En fait, il est évident qu'une grande partie du cadre de gestion, des processus de planification et de la comptabilité des biens de l'Agence est axée sur la réparation et la réfection des biens (c.-à-d. que le cadre de gestion traite surtout des principes et critères qui guident ces investissements, que les processus de planification nationale sont axés sur l'obtention et l'affectation des fonds et que le système financier produit en gros des données et des rapports sur les dépenses affectées à ces projets). Jusqu'à récemment, le cadre de gestion traitait peu des régimes d'inspection et d'entretien des biens, et il n'existe toujours aucun guide pour le suivi et la gestion des frais d'exploitation des biens.

Bref, la stratégie globale d'investissement en immobilisation de l'Agence et la plus grande partie de son cadre, de ses processus et de ses systèmes existants sont axés sur les réparations et les réfections majeures ou sur l'acquisition de nouveaux biens. Notre principale observation ne signifie pas que l'insistance sur l'investissement est mauvaise, mais plutôt que l'Agence n'a fait

²⁷ Le PILT de 2005 affectait des ressources supplémentaires (12,5 M\$ sur cinq ans) pour bâtir une capacité de gestion des biens à l'Agence, ce qui a mené à l'embauche de plus de gestionnaires de biens et de conseillers en gestion des biens, et à l'impartition de services de spécialistes pour aider à mettre en œuvre des projets de réparation et de réfection sur le terrain.

aucune analyse pour montrer que c'est là la démarche la plus efficace d'investissement en immobilisations à long terme.

Résumé – assurer la pertinence

Il est généralement reconnu que ce ne sont pas tous les biens existants, y compris certains biens majeurs, qui sont pertinents au mandat (p. ex., routes, biens des lotissements urbains). Mais la plupart des gestionnaires sur le terrain pensent que peu de biens ne sont pas pertinents.

Les décisions d'investir dans des réparations et réfections majeures des biens sont fondées sur les critères de la *Directive sur la planification des immobilisations*. Le processus est généralement reconnu comme un consensus de toutes les fonctions représentées à la table de gestion de l'unité d'affaires et, dans la plupart des cas, est appuyé par l'examen et la prise de décision de l'extérieur de l'unité. Il s'appuie sur le jugement éclairé des gestionnaires qui doivent considérer un grand nombre de facteurs. L'application des principes et orientations de l'investissement risque d'être incohérente au sein de l'Agence. Il existe des moyens plus formels de classer la pertinence et l'importance des biens et des installations et ainsi d'atténuer le risque.

La majorité des investissements en immobilisation de l'Agence et une grande partie de son cadre et de son processus de gestion des biens sont axées sur les réparations majeures, la réfection ou l'acquisition de biens. Peu de ressources sont consacrées à l'obtention d'une information de gestion de qualité et aux inspections et à l'entretien préventifs. Peu de choses indiquent que c'est là l'orientation la plus adéquate pour assurer que le programme de gestion des biens de l'Agence est efficace et efficient à long terme.

RENDEMENT PAR RAPPORT AUX CIBLES

Comme nous l'avons mentionné, les cibles de rendement propres à l'Agence dans le PILT 2005 visent les intrants du programme (c.-à-d. le niveau général de l'investissement en immobilisations aux plans national et local, par activité de programme, etc.) et certains types de cotation de l'état des biens ou des dangers pour les biens en général, ou encore pour certains types de biens.

CIBLES FINANCIÈRES ET RENDEMENT

Le tableau 13 reproduit le cadre des dépenses sur les biens du tableau 3 et situe les cibles d'investissement de l'Agence et l'investissement en immobilisations généralement reconnu de ce cadre.

Tableau 13 Cadre de dépenses sur les biens et cibles et repères d'investissement

Objectif primaire	Exploitation des biens		Maintenance des biens		Amélioration fonctionnelle des biens		Amélioration de la capacité des biens	
	Frais d'exploitation		Dépenses d'entretien et de réparation		Dépenses d'immobilisation			
Objectif secondaire	Utilisation	Services publics	Entretien et réparation	Réfection et arriéré	Mise à niveau	Modification et réparation	Ajout	Nouveau et remplacement
Cibles de l'Agence			Environ 40 M\$ par année	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Investissement dans le PILT de 439 M\$ entre avril 2005 et mars 2010 (c.-à-d. 122,8 M\$ par année d'ici 2009-2010). ▶ Une partie précise des 439 M\$ est affectée à chaque activité de programme ▶ 91 M\$ des recettes provenant des droits d'utilisation sont investies dans les biens pour les visiteurs entre avril 2005 et mars 2010 (PILT 2005). ▶ Des unités d'affaires choisies investissent 65 pour 100 de leur affectation de fonds d'immobilisations de 1997 en dépenses d'immobilisations du PILT chaque année à compter de 2007-2008. ▶ 10 pour 100 des investissements en immobilisations seront consacrés aux biens de mise en valeur du patrimoine. 				
Repère d'investissement	1 pour 100 de la VRA de l'ensemble des biens par année		2 pour 100 de la VRA de l'ensemble des biens par année	2 pour 100 de la VRA de l'ensemble des biens par année				

Source : Adapté de Wooldridge, S.C. (février 2002). *Balancing Capital and Condition: An Emerging Approach to Facility Investment Strategy*. Les cibles sont tirées du PILT 2005 de l'Agence et du Guide pour la planification d'affaires.

CIBLES D'INVESTISSEMENT DE L'AGENCE

Entretien, réparation et inspection

L'Agence n'a fixé dans son PILT 2005 aucune cible pour les investissements en entretien, en réparation et en inspection. Par la suite, les unités d'affaires ont déclaré dans leur PILT des dépenses prévues de 40 M\$ à 42 M\$ par année pour l'ensemble de l'Agence (consulter l'Annexe F). Mais comme nous l'avons mentionné, le système financier actuel n'a aucun moyen efficace de préciser ce qu'étaient les dépenses prévues ou de faire le suivi des dépenses réelles par rapport aux plans, en particulier pour ce qui est du volet salaires des dépenses. Aucune tentative n'a été faite, au plan régional ou national, pour évaluer l'écart entre les dépenses d'entretien prévues et réelles. Nous en concluons donc que l'Agence ne dispose pas de l'information nécessaire pour déterminer si elle atteint les niveaux d'investissement prévus établis par le PILT des unités d'affaires.

Investissement global en réparation et en réfection

Cible d'origine du PILT 2005 : La cible d'investissement en immobilisations du PILT 2005 était d'augmenter la somme totale de l'investissement dans les principaux types de biens en la faisant passer de 34 M\$²⁸ (estimation de 2005-2006) à 122,8 M\$ d'ici mars 2010. Un total de

²⁸ L'origine du montant de référence de 34 M\$ est confuse. Le Budget principal des dépenses 2004-2005 pour l'année précédant le PILT 2005 établissait des dépenses en immobilisations réelles de 40,4 M\$. Le fait d'en soustraire le montant de financement reçu cette année-là pour remplacer les immobilisations détériorées aurait

439,1 M\$ devait être investi sur une période de cinq ans. Les dépenses liées aux terrains ont été éliminées de la cible. De plus, la cible était fondée sur le financement de base des biens de l'Agence. Les investissements financés par des fonds à court terme propres à certains projets et limités dans le temps (p. ex., fonds pour les célébrations du 400^e anniversaire de Québec et pour l'élargissement à quatre voies de la route Transcanadienne dans les parcs des montagnes) ne faisaient pas partie de ce financement de base.

Le niveau d'investissement visé était fixé en fonction du niveau repère reconnu, traité plus bas, selon lequel toute organisation devrait investir 2 pour 100 de la VRA de ses biens dans des dépenses en immobilisations. Dans le cas de l'Agence, cela signifierait un investissement de 143 M\$ par année fondé sur une VR de 7,1 G\$. Bien que le PILT 2005 mentionne un programme d'investissement en immobilisations prévu de 140 M\$, seulement 122,8 M\$ (1,7 % de la VR) étaient affectés aux réparations et réfections majeures, et ce, dix ans après que la VR était devenue désuète. C'est pourquoi nous avons traité la cible d'investissement comme un engagement à un niveau absolu d'investissement plutôt que comme un engagement à atteindre une norme d'investissement particulière.

Le tableau 14 illustre les trois sources de financement qui pourraient contribuer à l'atteinte de la cible d'investissement et la somme prévue des fonds disponibles pour chaque année du PILT 2005.

Tableau 14 Cibles des dépenses du PILT 2005 par année et par source de financement

Source du financement (en milliers de dollars)	2005- 2006	2006- 2007	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010	Total
Existant	34 100	34 100	34 100	34 100	34 100	170 500
Recettes	9 000	15 000	17 000	25 000	25 000	91 000
Sous-total	43 100	49 100	51 100	59 100	59 100	261 500
Budget 2005	9 350	21 250	36 550	46 750	63 750	177 650
Total	52 450	70 350	87 650	105 850	122 850	439 150

Source : PILT 2005 de l'Agence

L'Agence s'attendait à ce que le financement existant demeure stable et à ce que les nouvelles recettes et les fonds du Budget 2005 couvrent les portions croissantes de l'investissement total (c.-à-d. que les recettes constituent 17 % de l'investissement de l'année un et 22 % de l'année cinq, alors que le Budget 2005 constitue 18 % de l'année un et 52 % de l'année cinq, étant donné que les fonds du Budget 2005 augmentent chaque année).

Les politiques et documents ultérieurs de l'Agence ne sont pas toujours clairs sur ces principes et cibles, et il y a confusion dans le PILT 2005 même²⁹, ce qui fait que les gestionnaires ne voyaient

quand même laissé 36,4 M\$ de dépenses en immobilisation réelles internes. Notre calcul des dépenses du PILT pour 2004-2005, qui inclut les réparations majeures et d'autres dépenses d'OI-2, donnait des dépenses totales de 65 M\$ après élimination des achats de terrains, mais non du financement des autres projets à des fins particulières.

²⁹ Le plan comportait deux cibles pour l'investissement global dans le programme de gestion des biens, 140 M\$ (page 7) et 134 M\$ (page 17). La première cible était fondée sur l'hypothèse que le financement actuel des services votés était de 140 M\$ et ne réduisait pas la somme consacrée au programme de gestion des biens affectée au soutien des besoins croissants des services intégrés et des objectifs de la stratégie Engager les

pas bien ce que l'Agence tentait de réaliser avec l'investissement global. En particulier, la question de savoir si cette cible d'investissement incluait les sommes dépensées en entretien et en inspection était confuse. Nos entrevues avec les cadres supérieurs ont confirmé qu'elle **n'incluait pas** les dépenses d'entretien.

Dépenses prévues de l'unité de gestion par rapport aux cibles et à la VR des biens

Le PILT des unités d'affaires sert d'outil pour détailler les cibles d'investissement global de l'Agence par source de fonds affectés à des projets particuliers. L'intérêt de l'Agence à faire le suivi de la source du financement des investissements en immobilisations et à en rendre compte tient surtout à des préoccupations comptables (c.-à-d. être en mesure de montrer comment les fonds versés à l'Agence en 2005 ont été investis ou que les dépenses financées par les recettes étaient conformes aux résultats prévus) plutôt qu'au besoin de lier les sources de financement aux résultats.

Le tableau 15 illustre les données sur les dépenses prévues de l'unité d'affaires pour les deux cycles les plus récents (c.-à-d. que nous ne disposions pas des données complètes pour les deux premiers cycles de planification).

Tableau 15 Dépenses prévues de l'unité d'affaires par source de financement

Source du financement (en milliers de dollars)	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	Moyenne
Existant	38 825	33 173	35 038	29 702	34 184
Recettes	12 765	17 434	14 714	15 104	15 004
Sous-total	51 590	50 607	49 752	44 806	49 189
Budget 2005	37 259	63 946	64 901	52 268	54 594
Total	88 849	114 553	114 653	97 074	103 782

Source : PILT 2007-2008 et 2008-2009 de l'unité d'affaires

Note : Les dépenses prévues en 2007-2008 étaient légèrement supérieures aux dépenses réelles pour l'année illustrée dans le tableau 14.

La comparaison du tableau 15 au tableau 14 illustre que sur le plan de la planification, les dépenses fondées sur le financement existant sont très proches des attentes du PILT 2005. La programmation des fonds du Budget 2005 dépasse les attentes du PILT 2005, en 2008-2009 en particulier, et les recettes comme source de financement ne sont pas à la hauteur des attentes du PILT 2005.

Les dépenses accrues du Budget 2005 pendant la période de planification tiennent au fait que le Comité des finances a approuvé, en juin 2007, une avance de 35 M\$ des fonds du Budget 2005 (2010-2015) pour le reste de la période couverte par le PILT 2005. Si on ajoute à cela le fait que les dépenses totales prévues de l'unité d'affaires pour 2007-2008 et 2008-2009 dépassaient les cibles du PILT 2005, on peut penser que les dépenses totales prévues pour la période couverte

Canadiens (c.-à-d. un total de 19 M\$ sur cinq ans). La deuxième cible supposait un financement des services votés actuel de 34,1 M\$ et était ajustée aux fonds affectés à l'extérieur du programme de gestion des biens. Un total de 12,5 M\$ des fonds restants était consacré à la capacité de gestion des bâtiments, ce qui laissait 439,1 M\$ pour l'**investissement direct dans les réparations et réfections majeures** sur cinq ans. Le tableau qui illustre ces éléments dans le plan comporte également une erreur de calcul de sorte que la cible d'investissement annuel à la fin de la période de cinq ans était de 122,8 M\$ plutôt que de 126,6 M\$ comme le plan l'indique.

par le PILT 2005 ont augmenté par rapport à la cible originale. Les documents de l'Agence n'ayant pas cerné ou traité cette possibilité, nous avons évalué le rendement par rapport aux cibles originales.

Le tableau 16 montre la répartition des dépenses moyennes prévues par source de financement entre la Direction générale de l'Est du Canada et celle de l'Ouest et du Nord du Canada.

Tableau 16 Moyenne des dépenses prévues sur quatre ans par source de financement et par région

(en milliers de dollars)	Est	Ouest
Existant	14 262	19 923
Recettes	32	14 972
Sous-total	14 294	34 895
Budget 2005	27 147	27 447
Total	41 441	62 342

Source : PILT 2008-2009 des unités d'affaires.

En moyenne, 60 pour 100 des investissements prévus pendant les quatre années détaillées dans le tableau seront faits dans l'Ouest même si les biens dans l'Ouest et le Nord du Canada ne constituent que 44 pour 100 de la VR estimée du portefeuille des biens de l'Agence (les VR sont indiquées dans l'annexe H, PILT des unités d'affaires). Par contre, environ 60 pour 100 des dépenses d'entretien déclarées sont faites dans l'Est (consulter les détails de l'annexe F).

La moyenne des dépenses fondées sur le financement « existant » tend à être supérieure dans l'Ouest³⁰. La presque totalité des investissements provenant des recettes sont faits dans l'Ouest du Canada et dans le bloc des parcs des montagnes en particulier. Nous examinerons cela de façon plus détaillée plus bas. Les fonds provenant du Budget 2005 sont presque identiques dans l'Est du Canada et dans l'Ouest et le Nord du Canada, ce qui tient au fait qu'une part égale de ces fonds a été affectée à la DG de chaque région. Le PILT de chaque unité d'affaires comporte des projets financés par le Budget 2005.

Les dépenses du PILT 2007-2008 des unités d'affaires sont assez étroitement liées à la VR des biens des unités pour cet exercice ($r = 0,59$). Cette corrélation est même supérieure ($r = 0,73$) entre la moyenne sur trois ans des dépenses du PILT et la VR des biens en 2007-2008. Enfin, les dépenses d'entretien déclarées dans le PILT des unités d'affaires sont également étroitement liées à la VR ajustée des unités d'affaires calculée pour l'évaluation ($r = 0,71$). Bref, même si sa corrélation n'est pas parfaite, la tendance, conformément aux attentes, est manifestement que les unités d'affaires dont la VR est supérieure planifient d'investir davantage tant dans l'entretien des biens que dans les projets de PILT.

³⁰ Les dépenses des services votés dans l'Ouest incluent diverses sources de financement en dehors des crédits alloués, dont des fonds obtenus du Plan d'action accéléré pour les lieux fédéraux contaminés et de l'Initiative Prêcher par l'exemple pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, ainsi que des fonds fournis par des partenaires non identifiés. Ces fonds ne constituent pas une part importante des services votés de la plupart des années. Les gestionnaires que nous avons consultés ne s'entendent pas pour décider si ces fonds doivent compter ou non comme dépenses des services votés.

En résumé, l'intention de l'Agence était d'augmenter son investissement de base dans les réparations majeures et les réfections de divers types de biens immobiliers, d'équipement et de biens de mise en valeur ou du parc automobile. Les sources de financement de base étaient les fonds existants, les nouveaux fonds du Budget 2005 ou ceux provenant de l'accroissement des recettes. Beaucoup de confusion entourait cette cible, qui a peut-être été changée implicitement pendant les cycles de planification ultérieurs et à la suite des décisions du Comité des finances, même si cela n'était pas explicitement déclaré.

La cible est traduite en mesures sur le terrain au moyen des dépenses prévues au PILT des unités d'affaires individuelles. Comme on s'y attendait, les dépenses prévues au « PILT » et les dépenses d'entretien sont proportionnelles à la VR des biens de l'unité d'affaires. Au plan régional, la somme absolue d'investissement prévu est supérieure dans l'Ouest et représente une portion supérieure de la VR des biens parce que les dépenses de fonds existants sont supérieures à la moyenne et que presque tous les investissements réalisés grâce aux recettes sont effectués dans cette région. Au contraire, les dépenses d'entretien prévues déclarées sont supérieures dans l'Est.

Rendement par rapport à la cible de l'investissement global : Le tableau 17 illustre les cibles de dépenses globales du PILT de l'Agence, les dépenses prévues et réelles, et les ajustements faits pour éliminer les dépenses à des fins spéciales pour la période de planification originale (l'annexe J illustre les dépenses par unité d'affaires et par année). Les cibles du PILT 2005 pour 2010-2011 et après sont fondées sur un état supposé stable des dépenses du plan. Les dépenses réelles n'ont pas pu être réparties par source de financement puisque cette information n'est pas enregistrée dans le système.

Tableau 17 Dépenses réelles et prévues du PILT par année

(en milliers de dollars)	Réelles			Prévues				
	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Dépenses ciblées (voir tableau 13)	52 450	70 350	87 650	105 850	122 850	122 850	122 850	122 850
Dépenses totales du PILT	78 354	115 160	122 532	133 785	119 653	98 027	99 092	103 722
Élargissement de la route 400 ^e de Québec	-9 214	-28 152	-20 778	-19 200	-5 000			
Acquisitions de terrains	-985	-2 931	-15 492					
Dépenses du PILT	64 883	82 347	84 617	114 585	114 653	98 027	99 092	103 722
Dépenses du PILT moins la cible	12 433	11 997	-3 033	8 735	-8 197	-24 823	-23 758	-19 128

Sources : Les cibles du PILT 2005; les dépenses et les sommes réelles des dépenses non admissibles du système financier de l'Agence; les dépenses prévues proviennent du PILT des unités d'affaires du cycle 2008-2009. Les dépenses totales du PILT incluent les fonds non affectés du Budget 2005 dans l'Est du Canada.

Le tableau indique que les dépenses du PILT de l'Agence étaient proches de la cible ou la dépassaient pendant les trois premières années du plan (même si les dépenses réelles n'étaient pas égales aux dépenses prévues dans le PILT des unités d'affaires, au moins pour 2007-2008, comme le montre le tableau 15). Les dépenses prévues en 2008-2009 dépasseront également la cible de cette année-là.

Les dépenses totales réelles et prévues au PILT pour 2005-2006 jusqu'à 2009-2010, si elles étaient réalisées, seraient de 461 M\$, ce qui dépasse la cible des dépenses globales de 439,1 M\$. À plus long terme, les dépenses prévues sont inférieures au total annuel de 122,8 M\$ que cible le PILT 2005. Pendant le plus récent cycle de planification des unités d'affaires, les dépenses totales du PILT ont atteint un sommet en 2008-2009. Pendant les trois dernières années de la période de planification, les dépenses du PILT étaient en moyenne d'environ 100 M\$ par année ou d'environ 68 M\$ de moins que la cible du PILT 2005 pour les trois années combinées.

Le système financier ne tenant pas compte de la source de financement des dépenses réelles, il n'était pas possible d'analyser en détail les sources qui ont contribué à dépasser la cible de l'investissement global ou qui a fait qu'on n'a pas atteint la cible des investissements annuels. Selon les données de planification incomplètes pour cette période, la cible de l'investissement global a sans doute été atteinte en dépensant plus de fonds du Budget 2005 que prévu (c.-à-d. que les fonds ont été avancés des périodes futures) et peut-être plus de fonds existants. Ensemble, ces sources ont plus que compensé l'investissement plus faible que prévu provenant des recettes des frais d'utilisation. À long terme, les avances du Budget 2005 et la diminution des recettes contribueront sans doute à réduire la capacité de l'Agence d'atteindre une cible d'investissement annuel soutenu d'environ 123 M\$ par année.

Dépenses du PILT par activité de programme

Le PILT 2005 déterminait la façon d'investir chaque source de financement dans les activités de programme de l'Agence. Cette stratégie d'affectation a été établie à partir d'une analyse des projets non financés exécutés par les bureaux des DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada en consultation avec les directions générales du Bureau national. Il s'agissait de garantir l'affectation d'un nombre suffisant de ressources aux investissements non financés tout en s'assurant que les ressources disponibles sont réparties entre les activités de programme (c.-à-d. qu'aucune activité de programme ne monopolisait les ressources disponibles).

Il est difficile de déterminer si cette démarche était la plus appropriée pour établir les besoins d'investissement par activité de programme puisqu'elle ne tient pas compte de l'état actuel et des cycles de vie des biens associés à chaque programme ni des répercussions des projets financés sur l'état et la durée de vie des biens, et sur les objectifs généraux des programmes.

Le tableau 18 illustre les dépenses ciblées à l'origine pour chaque source de financement, par activité de programme, avec les dépenses réaménagées des fonds du Budget 2005 approuvées par le Comité des finances (juin 2007).

Tableau 18 Cibles des dépenses du PILT par activité de programme et source de financement

Activité de programme (en millions de dollars)	Affectations du PILT 2005				CF juin 2007
	Existant	Budget 2005	Recettes	Total	Révision de l'affectation du Budget 2005 2005-2010
Création de lieux patrimoniaux	3,4			3,4	
Conservation des ressources patrimoniales	40	51,6		91,6	47,1
Appréciation et compréhension du public	16	23,1		39,1	22,7
Expérience du visiteur	51	51,6	91	193,6	49,4
Lotissements urbains	10	1,8		11,8	11,6
Infrastructure des routes de transit	8	46,3		54,3	77,7
Prestation de services internes	42	3,6		45,6	5,2
Total	170,4	178,0	91,0	439,4	213,7

Sources : PILT 2005 de l'Agence pour les cibles originales. Présentation de juin 2007 au Comité des finances pour la révision des cibles liées aux fonds du Budget 2005.

Le profil réaménagé a augmenté la somme du Budget 2005 disponible pour la période couverte par le PILT 2005 (c.-à-d. l'emprunt de 35 M\$ des fonds du Budget 2005 prévus pour la période 2010-2015) et a légèrement diminué le financement général provenant de cette source pour les activités du programme de conservation des ressources, d'appréciation et de compréhension du public et de l'expérience du visiteur tout en offrant plus de financement pour les lotissements urbains, les routes et les services internes. Les répercussions sur les dépenses globales prévues par activité de programme pendant la période ne sont pas claires (c.-à-d. qu'on ignore si les cibles autres que celles du Budget 2005 ont changé et, le cas échéant, de quelle façon).

Nous avons tenté de monter un dossier des dépenses prévues et réelles des unités d'affaires par activité de programme, mais sans succès. Nous n'avons pas pu obtenir le dossier complet du PILT des unités d'affaires et, pour les premières années, ceux que nous avons montés comportaient des sommes importantes des fonds du Budget 2005 qui n'étaient pas affectées à une activité de programme. L'affectation des dépenses prévues aux activités de programme était de plus compliquée par les projets liés à un ou deux programmes, ce qui appelait à présumer de la part du budget total qui était liée à chaque activité. Les dépenses réelles par activité de programme existaient pour la portion de l'investissement réelle des dépenses du PILT, mais le reste des dépenses (c.-à-d. les codes d'OI-2) n'était pas affecté aux activités de programme dans les rapports sur les dépenses liées aux biens. Nous en avons donc conclu que l'Agence ne dispose pas d'information facilement accessible pour évaluer si les dépenses réelles sont conformes aux cibles originales des dépenses provenant de toutes les sources de financement par activité de programme. Les bureaux des DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada disposent de l'information détaillée sur les dépenses réelles des fonds du Budget 2005 par activité de programme.

Dépenses du PILT fondées sur les recettes provenant de l'augmentation des droits d'utilisation

Le PILT 2005 prévoyait que les recettes de 58,9 M\$ liées aux droits d'utilisation, en 2004-2005 (l'année de référence), passeraient à 83,3 M\$ en 2008-2009 à cause de l'augmentation de ces

droits, pour un total de 91 M\$ en nouveaux fonds pour l'investissement dans les biens liés aux visiteurs entre avril 2005 et mars 2010. Il y aurait à la fin de la période 24,5 M\$ par année de nouvelles recettes à investir dans ces biens³¹. La *Politique de gestion des droits d'utilisation et des recettes* de l'Agence (février 2006) tenait compte de cette orientation qui veut que les nouvelles recettes provenant de l'augmentation des droits d'utilisation soient investies dans les biens liés aux visiteurs.

Les dossiers financiers de l'Agence révèlent que les recettes provenant des droits d'utilisation qui ont servi à projeter les 91 M\$ de nouveaux fonds ont augmenté plus rapidement que ce que le modèle avait prévu (c.-à-d. que le modèle prévoyait 41,2 M\$ en nouvelles recettes pendant les trois premières années du PILT alors que l'Agence a réalisé 47,1 M\$ de nouvelles recettes pendant cette période). Mais ce n'est que la portion de ces recettes due à l'augmentation des droits d'utilisation, par rapport au changement des habitudes de consommation, qui était affectée aux biens liés aux visiteurs (c.-à-d. jusqu'à une limite de 25 M\$ par année). L'Agence ne dispose d'aucun mécanisme pour faire cette distinction. Nous savons également qu'à part le bloc des parcs des montagnes, le nombre de visites dans la plupart des parcs nationaux et des lieux historiques nationaux a baissé pendant les dernières années, ce qui suggère que beaucoup d'endroits n'auraient aucune augmentation des recettes étant donné la baisse de la consommation des services.

Nous avons déjà vu dans les tableaux 16 et 17 que les investissements dans les biens soutenus par les recettes prévues n'augmentent pas au même rythme que les cibles d'investissement des recettes dans le PILT 2005, et que la majorité des projets soutenus par les recettes sont exécutés dans les parcs des montagnes.

Les parcs des montagnes accaparent habituellement environ 55 et 60 pour 100 de toutes les recettes provenant des droits d'utilisation générées par l'Agence. Depuis au moins 2005-2006, le bloc a recensé et rassemblé une partie des recettes provenant des droits d'entrée de chaque unité (c.-à-d. séparées en flux d'augmentation des droits et d'augmentation des visites), et des droits d'utilisation des terrains de camping. Ces recettes regroupées sont ensuite affectées aux investissements dans les biens liés à l'expérience du visiteur ainsi qu'à certaines dépenses d'exploitation et d'entretien pour les services, les programmes et les biens destinés aux visiteurs. Pour obtenir des fonds regroupés, les gestionnaires montent des propositions de projet (des DAP) et les soumettent au Conseil consultatif sur l'expérience du visiteur (CCEV), composé de cadres supérieurs du bloc qui examinent les projets et recommandent leur approbation par le directeur exécutif des parcs des montagnes.

³¹ Les recettes estimées provenant de l'augmentation des droits d'utilisation ont été calculées en gonflant les recettes de types particuliers de droits d'utilisation par augmentation future des droits approuvée, à partir des données de l'ensemble de l'Agence disponibles pour 2003-2004. Dans l'examen du modèle, nous avons noté que les hypothèses sur les recettes de référence en 2004-2005 ne correspondaient pas aux recettes réelles provenant des droits d'utilisation. Le fait d'ajuster le modèle aux données repères réelles signifiait une prévision de 83,5 M\$ de nouvelles recettes provenant des droits d'utilisation sur les cinq années et un flux de recettes permanent de 22,8 M\$ par année à la fin de la période.

Le tableau 19 illustre les recettes totales perçues ou prévues provenant de l'augmentation des droits d'entrée et des droits de camping, et les sommes affectées ou dont l'affectation est prévue entre avril 2005 et mars 2010.

Tableau 19 Recettes provenant des droits d'utilisation et affectations aux biens liés à l'expérience du visiteur dans le bloc des parcs de montagnes

(en milliers de dollars)	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	Total des cinq premières années
Recettes provenant de l'augmentation des droits d'utilisation personnelle et des droits de camping	7 230	11 880	12 512	16 864	18 360	66 846
Affectations aux biens liés à l'expérience du visiteur	3 128	15 660	11 905	15 225	16 347	62 265

Source : Bureau du directeur général de l'Ouest et du Nord du Canada.

Selon ces données, le bloc des parcs des montagnes percevra sans doute 73 pour 100 des nouvelles recettes prévues au PILT 2005 (soit 66,8 des 91 M\$). Il aurait investi ou prévoyait investir 93 pour 100 de ces recettes dans les biens destinés à l'expérience du visiteur. Le bureau du DG de l'Ouest et du Nord du Canada qui a fourni ces chiffres déclare que des portions de cet investissement ont été affectées aux biens des services aux visiteurs dans les lotissements urbains et aux routes (soit environ le tiers de l'investissement). Nous n'avons pas vérifié tous les investissements affectés aux biens liés à l'activité de programme sur l'expérience du visiteur prévus dans le PILT 2005.

Niveau minimum des dépenses du PILT par unité d'affaires

Dans le cadre de sa stratégie pour atteindre la cible globale des dépenses du PILT, l'Agence a tenté de s'assurer que des unités d'affaires choisies contribuent au maintien d'un niveau minimum d'investissement en immobilisations chaque année. À compter de 2003-2004, la cible était que chaque unité investisse au moins 50 pour 100 du budget d'immobilisations qu'elle avait reçu en 1997 en réfection des biens, et qu'en 2007-2008, ce pourcentage passe à 65 pour 100 du budget original.

Le budget d'immobilisations affecté aux diverses unités en 1997 était de 42,6 M\$. Des fonds ont été affectés aux unités de gestion, mais également aux centres de services, au Bureau national et au bureau du DG de l'Est. En théorie, l'investissement de 65 pour 100 de cette affectation produirait un investissement minimum de 27,7 M\$ par année. Mais en pratique, on s'attendait à ce que seules quelques unités fassent cet investissement et atteignent la cible. Selon l'affectation originale des immobilisations, fournie par la Direction des finances du Bureau national, et les discussions avec les bureaux des DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada, nous avons établi que 33 des 41 unités d'affaires qui avaient reçu une affectation de fonds d'immobilisations en 1997 devaient respecter la cible de 65 pour 100 pour un investissement total minimum de 24,4 M\$ par année³². L'annexe K présente les affectations originales et leurs résultats cibles avec le rendement des unités d'affaires au regard de leur cible.

³² Les DG de l'Est et de l'Ouest du Canada avaient décidé quelles unités d'affaires devaient atteindre la cible à l'extérieur du Bureau national. Nous n'avons trouvé aucun rapport de décision sur les unités d'affaires du

Selon nos données sur les dépenses du PILT, nous avons conclu que huit unités d'affaires n'avaient pas atteint leur cible d'investissement de 65 pour 100 de leur affectation de fonds d'immobilisations de 1997 en dépenses du PILT pour 2007-2008. À partir de la moyenne des dépenses du PILT pour la période 2005-2006 à 2007-2008, nous avons également déterminé que huit unités (c.-à-d. pas toutes les mêmes unités) n'ont pas investi une moyenne de 65 pour 100 de leur affectation de fonds d'immobilisations en dépenses du PILT. Il vaut la peine de souligner que ce résultat est fondé sur les dépenses pour les biens de toutes les sources de financement, y compris celles des fonds du Budget 2005. L'interprétation stricte de la cible exigerait que les unités atteignent leur cible avec leurs crédits de services votés existants plutôt qu'avec toutes les sources de financement.

Nous avons également noté que la plupart des unités qui n'ont pas atteint leur cible avaient planifié des dépenses qui dépassaient leur cible de 65 pour 100 en 2007-2008. On ignore si l'écart entre les dépenses réelles recensées dans le système financier et les dépenses prévues tient à un problème de codage des dépenses ou s'il tient à ce que les dépenses prévues n'ont pas été faites. L'écart entre les dépenses réelles et les dépenses ciblées est d'environ 2,4 à 2,5 M\$ par année pour ces unités d'affaires.

Selon les résumés et les rapports fournis par les bureaux des DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada, il est manifeste que la direction savait que certaines unités n'atteignaient pas leur cible et n'avaient pas l'intention de l'atteindre à cause de toutes sortes d'autres pressions financières qu'elles subissaient. La cible avait précisément pour objectif d'éviter que les unités d'affaires détournent les fonds prévus pour l'investissement dans les immobilisations afin de répondre à d'autres pressions fonctionnelles. Dans les rapports au Comité des finances, on souligne constamment que les cibles sont atteintes selon le total des sommes ciblées par région et selon les dépenses prévues déclarées par rapport à la cible régionale totale. Le fait que certaines unités n'atteignaient pas leur cible et n'avaient pas l'intention de l'atteindre n'était pas déclaré clairement même si l'information était fournie dans le PILT des unités d'affaires.

En résumé, la question n'est pas tant de savoir que les cibles ne sont pas atteintes, mais plutôt la manière de les surveiller et d'en faire le suivi à l'Agence. Il semble clair que le fait de permettre à certaines unités de ne pas participer à la cible est contraire à son esprit fondamental.

Dépenses du PILT dans les biens de mise en valeur du patrimoine

Le Guide de la planification d'affaires de l'Agence renferme depuis plusieurs années la cible voulant qu'un minimum de 10 pour 100 de l'investissement dans les immobilisations de chaque unité d'affaires soit réservé aux biens de mise en valeur du patrimoine. Le guide ne fournit aucune définition de bien de mise en valeur du patrimoine et le modèle pour le PILT ne comporte aucune section pour recenser quels projets visent les biens de mise en valeur du patrimoine. On suggère que l'expression « biens de mise en valeur du patrimoine » renvoie aux biens associés aux programmes d'interprétation sans personnel comme les expositions, les objets exposés, les panneaux d'interprétation et l'équipement audiovisuel. Des dépenses en immobilisations véritables de 2,7 M\$ ont été imputées à cette sous-sous-activité en 2005-2006,

Bureau national ayant reçu une affectation de fonds d'immobilisations en 1997 qui ne devaient pas atteindre la cible.

sont passées à 4,7 M\$ en 2006-2007 et ont chuté à 2,4 M\$ en 2007-2008. On ne sait pas bien comment le respect de la cible influencera les véritables dépenses en immobilisations futures (c.-à-d. que les dépenses du PILT pourraient comprendre des réparations plutôt que des immobilisations réelles). Nous avons donc conclu que l'Agence ne dispose pas des outils nécessaires pour surveiller les progrès réalisés dans l'atteinte de cette cible.

RENDEMENT PAR RAPPORT AUX REPÈRES DE L'INVESTISSEMENT DANS LES IMMOBILISATIONS

En juin 2007, la Direction des biens immobiliers du Bureau national de Parcs Canada a comparé les coûts d'exploitation des biens de divers ministères fédéraux et a établi qu'ils représentaient généralement un pour cent de la valeur de remplacement des biens. Une étude ultérieure (Corporate Research Group, mars 2008) commandée par la Direction soutenait cette norme (elle suggérait 1,17 %). Ne disposant d'aucune donnée sur les coûts d'exploitation des biens, nous n'avons pas évalué le rendement par rapport à cette donnée repère.

La documentation sur la gestion des biens et la directive du SCT suggèrent qu'une organisation devrait investir chaque année environ 2 à 4 pour 100 de la VRA de son portefeuille de biens en entretien et un autre 2 pour 100 dans les biens. *Principes et filtres relatifs aux investissements dans les biens* de Parcs Canada (annexe 2 du Guide de rédaction du plan d'affaires 2008-2009 à 2012-2013) comprend ces cibles comme niveau raisonnable d'investissement. La directive du SCT souligne que le niveau d'investissement réel peut ne pas respecter ces cibles à cause des autres priorités concurrentielles de l'organisation ou du gouvernement.

Normes d'investissement pertinentes pour Parcs Canada

Les normes d'investissement sont fondées sur la valeur de remplacement actuelle dont un pourcentage recommandé devient le repère du niveau ou de la norme d'investissement. Des questions ont été soulevées au cours de l'évaluation sur la pertinence du concept de valeur de remplacement actuelle, surtout dans le cas des biens culturels de l'Agence. Même si on accepte que la signification de valeur de remplacement soit différente pour ces biens de celle pour les biens contemporains, nous avons cependant conclu à partir de notre examen de la documentation et de l'utilisation généralisée de ce concept que les avantages de l'utiliser comme mesure de base de la valeur de tous les biens compensent largement ses inconvénients.

Une question plus fondamentale est de savoir si la norme d'investissement de 4 pour 100 de la VRA est une cible d'investissement raisonnable pour l'ensemble des biens de l'Agence. Au cours de l'évaluation, quelques gestionnaires d'unité d'affaires ont indiqué que ce niveau d'investissement n'est pas nécessaire pour maintenir et renouveler adéquatement leurs ensembles de biens respectifs. De même, une étude récente de l'exploitation de la voie navigable Trent-Severn, réalisée par un groupe indépendant créé par le gouvernement, a recommandé un investissement combiné de 1,5 pour 100 de la VR pour les dépenses d'entretien et d'immobilisations (pour le canal), en grande partie parce que la cible de 4 pour 100 fixée par le Conseil du Trésor ne correspond pas à ce que le groupe a relevé concernant les niveaux d'investissement réel des secteurs public et privé.

Par contre, une étude du Corporate Research Group (mars 2008) suggère que la cible combinée d'un investissement de 4 pour 100 pour les dépenses d'entretien et d'immobilisations est trop basse pour Parcs Canada étant donné le mélange de types de biens différents et de leur durée de

vie. Elle recommandait 2,33 pour 100 de la VRA pour l'entretien et un investissement moyen de 2,85 pour 100 de la VRA pour l'ensemble du portefeuille d'immobilisations, avec des pourcentages distincts pour les différents types de biens (c.-à-d. le pourcentage d'investissement recommandé par catégorie de biens, soit de 1,19 à 5,06 % de la VRA). Ces estimations tentent de tenir compte des facteurs comme l'éloignement de plusieurs biens, ce qui accroît les frais de transport, de matériel et de main-d'œuvre; les exigences d'investissement différentes qui tiennent à ce que les biens ont des durées de vie très différentes; et le coût jugé très élevé des travaux liés aux biens patrimoniaux par rapport à ceux liés aux biens contemporains³³.

Nous n'avons pas tenté d'établir laquelle de ces normes représente le mieux les besoins d'investissement « réels » de l'ensemble des biens de l'Agence. En principe, un suivi bien documenté et de l'information fiable sur les dépenses liées aux biens ainsi que sur les coûts réels des investissements différés offriraient une base empirique pour établir une norme d'investissement sur mesure pour l'ensemble des biens de l'Agence. En l'absence de cette information, nous avons utilisé un repère de 2 pour 100 comme base de notre analyse pour mesurer le caractère suffisant de l'investissement actuel, le niveau de l'investissement différé, l'état des biens selon l'entretien différé et les besoins futurs en investissements.

Procédure et problème d'évaluation des investissements par rapport aux repères

Cette analyse est fonction de la VR des biens et de la connaissance des dépenses d'entretien et d'immobilisations passées, présentes et futures. Nous avons déjà relevé un grand nombre de problèmes relatifs à ces données (estimations différentes de la VR, données portant uniquement sur les dépenses d'entretien prévues, données sur les dépenses du PILT qui ne reflètent sans doute pas toutes les dépenses pertinentes de toutes les unités d'affaires). Ces facteurs nuisent à l'exactitude de l'analyse. Nous avons utilisé les données qui existent pour élaborer plusieurs scénarios pour les investissements différés actuels et futurs afin d'offrir une estimation de l'ordre de grandeur des éléments de passif possibles.

Les termes « dépense d'entretien » et « dépense en immobilisations » ont été définis aux fins de l'analyse pour qu'ils soient conformes aux définitions qu'utilise l'Agence dans le PILT (c.-à-d. que le coût des réparations majeures est traité comme une dépense en immobilisations). La documentation ne précise pas si les repères ont été fixés selon ces définitions ou s'ils s'ajustent à une perspective comptable stricte sur l'investissement en entretien et en immobilisations. Nous avons également inclus toutes les dépenses en immobilisations sans égard à la source de leur financement puisque les normes sur l'investissement n'exigent pas ce genre de distinction (p. ex., les fonds du 400^e anniversaire de Québec et de l'élargissement à quatre voies de la route Transcanadienne font partie des investissements selon cette norme, même s'ils ne comptent pas pour l'atteinte des cibles internes de l'Agence).

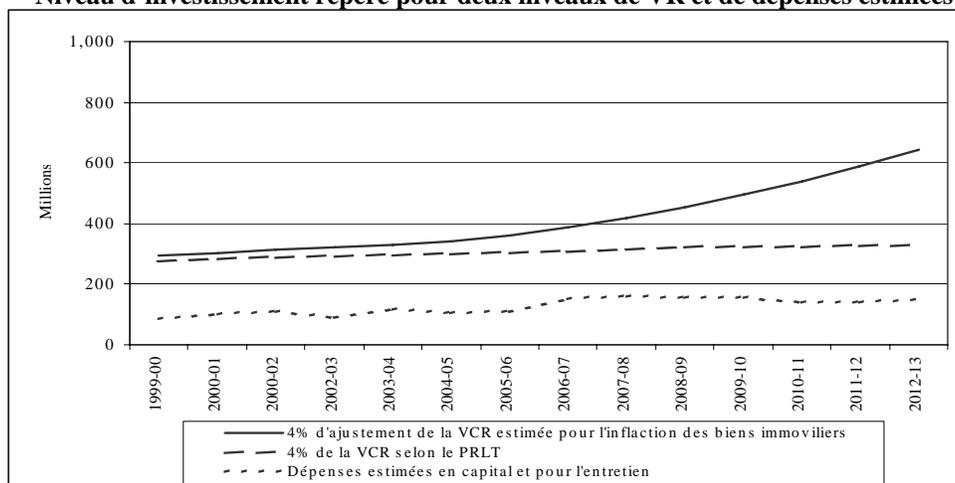
Investissement en entretien et en immobilisations en pourcentage de la VR

La somme de l'investissement nécessaire pour atteindre le niveau cible de 4 pour 100 (soit 2 % pour l'entretien et 2 % pour les immobilisations) dépend de la VR du portefeuille des immobilisations. La figure 1 illustre l'investissement nécessaire par année selon deux séries

³³ L'idée que les biens patrimoniaux comportent des coûts supplémentaires est très largement répandue et reconnue, mais nous n'avons trouvé aucune source de documentation qui mesurait cette surcharge.

d'estimations de la VR : celles fondées sur la méthode de rajustement en fonction de l'inflation établie par la Direction des biens immobiliers et celles fondées sur la VR déclarée dans les PILT³⁴.

Figure 1 Niveau d'investissement repère pour deux niveaux de VR et de dépenses estimées



En 2007-2008 par exemple, la VR estimée des biens de l'Agence dans les PILT des unités d'affaires était de 7,8 G\$ alors que la Direction des biens immobiliers l'estimait à 10,5 G\$. Cela implique des investissements respectifs de 312 M\$ et 420 M\$ par année. Il est évident que le niveau d'investissement de l'Agence d'environ 40 M\$ en entretien et de 100 à 120 M\$ en projets d'immobilisations des dernières années est très éloigné de ces cibles. L'investissement en entretien représente entre le quart et la moitié d'un pour cent de la VR et les dépenses en immobilisations, environ 0,6 à 1,5 pour 100 de la VR selon l'année et la VR supposée des biens de l'Agence (consulter l'annexe L pour les détails de ces calculs). La direction de l'Agence est pleinement consciente que l'investissement en entretien et en immobilisations est très loin des cibles repères.

Mesure des dépenses différées en entretien et immobilisations

La structure de l'investissement dans le temps et les effets cumulatifs du sous-investissement dans l'état du portefeuille des biens pour toute période donnée est une mesure plus importante que celle des dépenses d'entretien et d'immobilisations d'exercice en pourcentage de la VR. Autrement dit, quels sont les niveaux actuels et prévus de l'investissement différé en entretien et en immobilisations?

³⁴ Il est intéressant de noter que selon la norme d'investissement de 1,5 pour 100 suggérée par le groupe d'étude de la voie navigable Trent-Severn, l'Agence aurait dû dépenser 157,5 M\$ en entretien et en immobilisations en 2007-2008 (p. ex., selon une VRA de 10,5 G\$), ce qui est un peu inférieur à l'estimation des dépenses combinées d'entretien et du PILT de 161 M\$. Bref, l'investissement était suffisant pour atteindre la cible même s'il ne visait pas nécessairement les bonnes cibles et ne réglait pas l'arriéré accumulé de l'investissement. Par contre, l'investissement combiné en entretien et en immobilisations d'environ 5,18 pour 100 recommandé dans le rapport préparé par le Corporate Research Group (mars 2008) aurait exigé un investissement d'environ 544 M\$ en 2007-2008. Les dépenses réelles estimées représentaient environ 30 pour 100 de cette norme.

L'entretien différé, aux fins de l'évaluation, est défini comme étant l'entretien préventif et les réparations mineures qui n'ont pas été effectués au moment où ils auraient dû l'être et qui, par conséquent, sont différés ou reportés à une période future. De même, l'investissement en immobilisations différé est défini comme étant toute réparation ou réfection majeure qui vise à améliorer la fonctionnalité des biens existants (p. ex., niveaux de service accrus, modernisation ou réaménagement d'une installation) ou à acquérir une nouvelle capacité (p. ex., nouveaux biens, remplacement complet d'un bien existant) et qui n'est pas exécutée au moment prévu et est donc remise à une période future ou retardée. Les dépenses en entretien différé et en immobilisations différées sont toutes deux cumulatives. À défaut de réaliser, au cours de l'exercice suivant, les dépenses différées d'un exercice antérieur, il faut reporter la somme différée aux exercices ultérieurs avec tout nouvel investissement différé.

Entretien différé : Le calcul de l'**entretien différé futur** (soit à partir de 2008-2009) est simple étant donné les dépenses d'entretien prévues du PILT des unités d'affaires. Nous avons utilisé deux estimations de la VR : celle du PILT des unités d'affaires et celles produites par la Direction des biens immobiliers à partir de l'inflation dans le secteur de la construction et des biens manquants.

L'**entretien différé actuel** est plus difficile à calculer. Nous avons utilisé deux méthodes pour estimer cette valeur et chacune comporte plusieurs hypothèses. La première méthode est semblable à celle de l'estimation de l'entretien différé futur, qui consiste simplement à soustraire chaque année les dépenses d'entretien d'une période donnée de la cible de 2 pour 100, pour ensuite additionner les sommes restantes, ce qui donne le montant de l'entretien différé actuel. Cette méthode comporte essentiellement un point de départ arbitraire dans le passé à partir duquel calculer l'entretien différé accumulé, des hypothèses sur les dépenses d'entretien passées, puisqu'il n'existe aucune donnée sur les dépenses d'entretien réelles, et des hypothèses sur la VR des biens pour chaque année passée incluse dans le calcul.

Nous avons choisi 1999-2000 comme point de départ de la période de calcul de l'entretien différé pour l'évaluation. Nous avons supposé que les dépenses d'entretien de 2008-2009 des PILT tenaient compte des dépenses annuelles à partir de 1999-2000. Enfin, nous avons utilisé deux estimations de la VR annuelle des biens. La première était fondée sur la VR de 7,8 G\$ pour 2007-2008 déclarée dans le PILT des unités d'affaires que nous avons corrigée rétroactivement à la VR de 6,9 G\$ déclarée en 1999-2000. La deuxième était la VR annuelle à compter de 1999-2000 déjà calculée par la Direction des biens immobiliers. Ces calculs sont expliqués dans l'annexe M. le tableau 20 en donne les résultats.

Tableau 20 Modèles d'investissement en entretien différé actuel et futur

Hypothèses (en millions de dollars)	Entretien différé		
	Actuel	Futur jusqu'à mars 2013	Total actuel et futur
Modèle 1 : VR fondée sur les PILT. On suppose des dépenses d'entretien annuelles entre 1999-2000 et 2007-2008 égales à celles rapportées dans les PILT 2007-2008.	967	600	1 570
Modèle 2 : VR fondée sur les estimations fournies par la Direction des biens immobiliers. Même hypothèse sur les dépenses d'entretien annuelles antérieures que pour le modèle 1.	1 174	1 153	2 327

On estime l'entretien différé actuel à environ 1 G\$ pour les deux modèles et on prévoit qu'il augmentera à une valeur entre 1,5 G\$ et 2,3 G\$ d'ici mars 2013. Étant donné qu'il est généralement reconnu que la VR déclarée dans les PILT est trop basse, il est probable que le déficit futur sera plus proche de 2 G\$ que de 1,5 G\$³⁵.

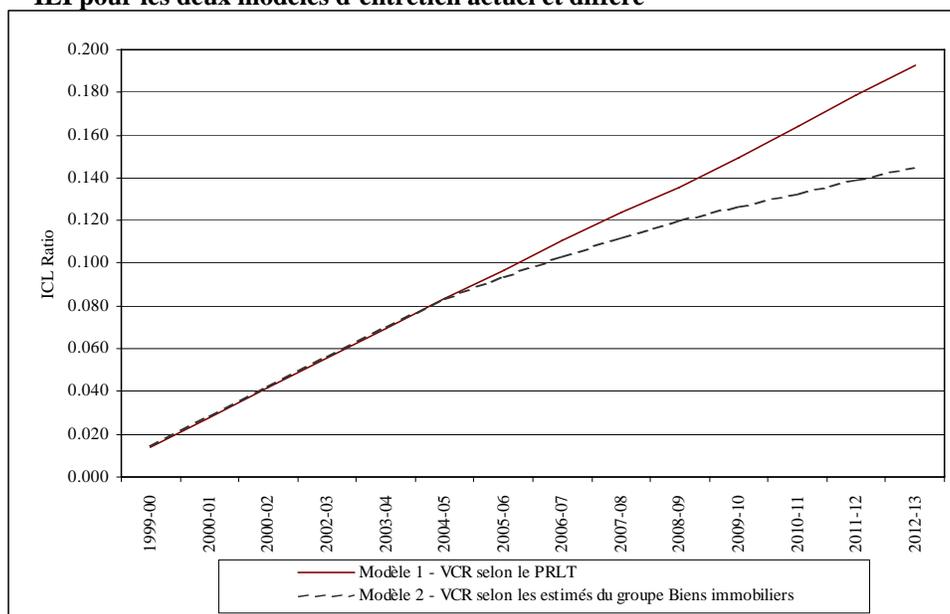
La deuxième méthode, proposée par notre expert-conseil, consistait à utiliser la cote de l'état des biens de l'Agence comme indicateur indirect de l'IEI. On suppose que les biens ayant une même cote d'état ont un même coefficient d'IEI moyen. Étant donné que nous connaissons la VR liée à chaque état (tableau 7), le taux d'entretien différé lié à chaque état peut être calculé et additionné pour produire l'entretien différé global du portefeuille. Ce calcul contourne le problème du point de départ arbitraire pour amorcer l'accumulation de l'entretien différé (c.-à-d. que le taux d'entretien différé cumulatif est déjà pris en compte dans la cote d'état actuel), mais comporte plusieurs autres hypothèses complexes. Ces hypothèses et certains modèles sont expliqués à l'annexe M avec un scénario fondé sur les 10,5 G\$ de VR qui produit une estimation de l'entretien différé actuel de 1,1 G\$ très proche du modèle 2 du tableau 20.

En résumé, les données fournies par l'Agence font que toute estimation de l'entretien différé doit comporter plusieurs hypothèses (c.-à-d. la valeur des dépenses d'entretien passées, la VR des biens de l'Agence, le lien entre les cotes d'état de l'Agence et l'IEI) ou une décision arbitraire (sur le moment où commencer à cumuler l'entretien différé dans le passé). Bien sûr, le fait de changer les hypothèses et les méthodes peut produire des estimations très différentes (allant d'un peu moins de 1,5 G\$ à plus de 2,3 G\$ dans ces scénarios). Nous hésitons donc à tirer une conclusion définitive sur le montant réel de l'entretien différé actuel et futur. Mais il est cependant clair, compte tenu des taux d'investissement antérieurs et prévus et du repère largement reconnu de l'investissement de 2 pour 100 de la VRA, que le montant de l'investissement différé sera de quelques centaines de millions de dollars ou peut-être d'un milliard de dollars et qu'il augmentera à l'avenir.

Incidence de l'entretien différé sur l'état des biens : Ces estimations de l'entretien différé actuel et futur, avec les estimations de la VR actuelle et future, peuvent servir à calculer l'IEI du portefeuille. On peut ensuite comparer ceux-ci aux normes de l'IEI qui définissent les différents états des biens (un taux de 0,05 ou moins est jugé un bon état, de 0,051 à 0,1, un état passable, et plus de 0,1, un mauvais état). La figure 2 montre les taux annuels d'IEI produits par les deux modèles d'entretien différé actuel et futur du tableau 20.

³⁵ Nous n'avons pas ajusté la somme de l'entretien différé d'exercice à l'inflation (c.-à-d. qu'un dollar d'entretien différé pendant l'exercice n'est pas ajusté à l'inflation pendant les années suivantes). Cela veut dire que les estimations produites sont prudentes. La même chose vaut pour les immobilisations différées. L'inflation ajouterait entre 45 M\$ et environ 200 M\$ à nos estimations de l'entretien différé.

Figure 2 : IEI pour les deux modèles d'entretien actuel et différé



Dans les deux modèles, l'entretien différé commence à s'accumuler en 1999-2000, alors qu'il constitue environ 1,5 pour 100 de la VR du portefeuille, et dépasse les 10 pour 100 de la VR en 2006-2007. En mars 2013, il est passé à 19 pour 100 de la VR dans le modèle 1 et à 14 pour 100 de la VR dans le modèle 2³⁶. Selon cette norme, le portefeuille de l'Agence est donc en ce moment dans un mauvais état et il est probable qu'il le restera à l'avenir.

En pratique, les organisations fixent un IEI cible pour leur portefeuille de biens, ou pour certains biens particuliers, qui est en deçà ou au-delà des valeurs jugées comme étant un état bon ou passable pour tenir compte de leur capacité réelle d'investir dans les biens (p. ex., National Parks Service des États-Unis). Cela permet au public de savoir quels sont les taux de rendement réalistes compte tenu des ressources disponibles.

Investissement en immobilisations différé : Nous avons utilisé la même méthode que celle employée au tableau 20 pour estimer les taux actuels et futurs de dépenses en immobilisations différées³⁷. Le tableau 21 montre les résultats (et l'annexe M en fournit les détails).

³⁶ Il peut sembler paradoxal que le modèle 2, fondé sur le même taux de dépenses d'entretien que le modèle 1, mais sur une VRA supérieure des biens de l'Agence, donne un IEI qui montre des biens dans un état un peu meilleur à la fin de la période. Cela tient essentiellement à ce que l'entretien différé cumulatif du modèle 2 n'augmente pas aussi rapidement que la VRA des biens par rapport au modèle 1 dans lequel la VRA augmente relativement peu pendant la période visée. L'IEI est sensible aux changements tant des dépenses d'entretien que de la VRA des biens. On peut hausser le profil de l'état global des biens en augmentant les dépenses d'entretien ou en contrôlant la hausse de la VRA des biens (p. ex., avoir une stratégie et des cibles d'aliénation).

³⁷ Les immobilisations différées n'étant pas considérées comme un indice de l'état des biens, nous n'avons pas eu recours aux cotes d'état actuelles pour calculer l'investissement en immobilisations différé.

Tableau 21 Modèles d'investissement en immobilisations différé actuel et futur

VR (en millions de dollars)		Immobilisations différées (soit les réparations et réfections majeures)		
1999-2000	2007-2008	Actuel	Futur jusqu'à mars 2013	Total actuel et futur
6 900	7 800	664	278	942
7 500	10 500	871	831	1 702

L'investissement en immobilisations différé est inférieur à l'entretien différé puisque l'Agence investit davantage dans les immobilisations que dans l'entretien. Le déficit actuel se situe à peu près entre 700 M\$ et 900 M\$ et passera à une valeur entre 1 G\$ et 1,7 G\$ d'ici mars 2013 selon les dépenses actuelles prévues.

Nous avons remarqué que l'Agence définit les immobilisations réelles et les projets de réparations majeures **non financés** comme faisant partie du processus de planification à long terme des immobilisations de l'unité d'affaires. Le PILT 2000 déclare un total des frais de projet non financés de 445 M\$, qui sont passés à 750 M\$ dans le PILT de 2005. Le coût total de ces projets sert parfois d'indice de l'investissement en immobilisations différées. Toutefois, ce total **n'est pas** équivalent au concept d'immobilisations différées fondées sur la norme d'investissement de 2 pour 100. Le tableau 22 illustre comment les projets d'immobilisations différées non financés sont perçus dans le cadre du calcul actuel des immobilisations différées.

Tableau 22 VR, repères liés à l'investissement et dépenses des projets financés et non financés

(en millions de dollars)	Réelles		Prévues				Total
	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	
VR (fondée sur l'estimation de la Direction des biens immobiliers)	10 500	11 350	12 380	13 500	14 730	16 080	
Cible de 2 % de l'investissement en immobilisations	210	227	248	270	295	322	1 571
Investissement en immobilisations réel et prévu	120	115	115	98	99	104	651
Investissement en % de la VR	1,14 %	1,01 %	0,93 %	0,73 %	0,67 %	0,65 %	
Total des projets non financés	126	135	204	197	176	119	957
Taux d'investissement souhaité (soit le total des projets financés et non financés)	2,34 %	2,20 %	2,58 %	2,19 %	1,87 %	1,39 %	1 608

Source : Les coûts des projets non financés proviennent des chiffriers fournis par les bureaux des DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada. Ceux de l'exercice 2007-2008 proviennent du cycle de planification 2007-2008. Tous les autres chiffres proviennent du cycle de planification 2009-2010.

Par définition, les projets non financés ne sont pas différés d'une période antérieure et ne sont donc pas une indication de l'investissement différé. S'ils étaient exécutés, ces projets serviraient à augmenter l'investissement global du PILT de l'Agence à un peu plus que la somme de l'investissement nécessaire pour atteindre l'investissement cible de 2 pour 100 pour la période visée (c.-à-d. que le total des projets financés et non financés est de 1,6 G\$ ou environ 37 M\$ de plus qu'il n'en faut pour atteindre la cible). Cela laisserait intacte la plus grande partie de l'investissement en immobilisations différées des années antérieures.

CIBLES LIÉES À L'ÉTAT DES BIENS**Améliorer l'état des biens**

Selon les principes et les objectifs de l'Agence pour l'investissement en immobilisations, les investissements mènent ou doivent mener à une amélioration mesurable de l'état des biens (c.-à-d. de mauvais à passable et de passable à bon). Nous savons, d'après le tableau 7, que le profil de l'état du portefeuille des biens en 2008 semble pire que celui calculé en 2000. Nous n'avons pas pu déterminer dans quelle mesure ce résultat est attribuable à l'ajout ou à l'élimination de biens, ou encore à des changements dans l'état des mêmes biens avec le temps. Nous savons également, à la lumière de nos discussions avec les gestionnaires sur le terrain, que certains travaux de réparation ou de réfection des biens n'ont pas pour but d'améliorer l'état d'un bien, mais de stabiliser et de maintenir cet état. Nous n'avons pas pu calculer au plan national quelle partie des investissements dans les biens vise la stabilisation par rapport à l'amélioration de l'état de ces biens, ni vérifier si on atteint cet objectif, même si dans plusieurs cas, l'information peut être accessible localement.

Comme le montre le tableau 2, le Plan d'entreprise de l'Agence comporte un grand nombre de cibles liées à l'état des biens liés aux ressources culturelles et patrimoniales et à l'infrastructure des lotissements urbains, des routes et des voies navigables. Pour évaluer le rendement par rapport à ces cibles, l'Agence a besoin d'un inventaire repère pertinent de biens pour chaque cible et pour la cote d'état de ces biens dans le temps. Dans son Rapport sur le rendement 2007-2008, l'Agence conclut qu'elle ne disposait pas d'assez d'information sur ces variables pour être en mesure de faire rapport de son rendement par rapport aux cibles déclarées. Ce problème touche également les cibles pour les biens des autres sous-activités qui ne font pas partie du Plan d'entreprise ou du rapport sur le rendement, comme l'engagement à maintenir l'état des ressources culturelles administrées par Parcs Canada dans les parcs nationaux à déterminer d'ici mars 2014, ou à améliorer de 60 pour 100 l'état des bâtiments et structures historiques (jugés en mauvais état) administrés par Parcs Canada d'ici mars 2013. Dans certains cas, on travaille à établir l'inventaire approprié et à préciser ce qui sera mesuré et la façon dont ce sera fait pour rendre compte du rendement. Les plans d'entreprise et les rapports sur le rendement ne fixent aucune date précise sur le moment où l'Agence disposera de l'information nécessaire pour faire rapport sur le rendement. Dans certains cas, par exemple l'engagement quant à l'état des ressources culturelles administrées par Parcs Canada dans des parcs nationaux à déterminer, il semble probable qu'il faille plusieurs années pour être en mesure de faire un rapport complet sur le rendement.

Il en va autrement pour la cible de 70 pour 100 d'amélioration, d'ici cinq ans, de l'état des ressources culturelles (en mauvais état) et des pratiques de gestion dans les lieux historiques nationaux administrés par Parcs Canada. Cette cible a trait au concept d'intégrité commémorative (IC) d'un lieu historique national qui est composé de trois éléments : l'état des ressources, la communication efficace des motifs de désignation du lieu et l'efficacité des pratiques de gestion pour la préservation du lieu. Seul le premier élément concerne directement l'état des biens qui composent le lieu. Mais cette cible n'est pas propre à l'état des ressources et pourrait être atteinte, en théorie, sans amélioration de l'état des ressources. En pratique, les rapports annuels sur le rendement de l'Agence montrent que l'état des ressources est l'élément de l'IC qui est le moins susceptible d'être coté en mauvais état (15 fois entre avril 2001 et

mars 2008 par rapport à 41 fois pour l'efficacité des communications et 23 fois pour les pratiques de gestion). La réévaluation des éléments jugés mauvais selon l'autodéclaration des gestionnaires ou, plus récemment selon l'évaluation indépendante d'une équipe, montre que l'état s'est amélioré par la suite dans tous les cas pour lesquels l'état des ressources était jugé mauvais.

En résumé, l'Agence ne peut pas avoir recours à son inventaire actuel des biens ni aux cotes d'état se trouvant dans le SGB pour déterminer les biens pertinents et les repères d'état de plusieurs cibles de son Plan d'entreprise. Elle est donc dans l'incapacité de rendre compte du rendement dans presque tous les cas. Elle est également incapable de déterminer au plan national quels investissements en réparation et réfection ont pour but d'améliorer l'état des biens ni d'établir si ces projets ont atteint leur objectif.

Réduire le pourcentage des biens qui exigent un investissement lié à des préoccupations de santé et de sécurité

Le PILT 2005 visait à réduire le pourcentage de biens exigeant un investissement lié à d'importantes préoccupations de santé et de sécurité de 30 pour 100 en 2000 à 15 pour 100 d'ici mars 2011. La cote de santé et de sécurité est une des cotes d'état que l'Agence établit. Elle renvoie à la stabilité et au rendement d'un bien ou de ses composants, et précise dans quelle mesure un bien pose un risque d'exposition aux dangers et aux blessures, invalidantes ou non. Une cote de mauvais état ou de fermeture pour cet aspect signifie qu'un bien comporte une forte probabilité d'exposition à des dangers ou à des accidents qui peuvent mener à des blessures, invalidantes (fermeture) ou non (mauvais état).

L'évaluation de cet engagement a révélé une certaine ambiguïté dans la nature exacte de la cible. Il semble que le but était de réduire le pourcentage de projets non financés qu'on jugeait nécessaire pour régler les préoccupations de santé et de sécurité plutôt qu'une cible quant à la portion des biens en inventaire ayant une cote de santé et de sécurité plus faible. Nous n'avons trouvé aucun dossier sur l'établissement de la cible ni aucune liste repère des projets non financés utilisés pour établir cette cible.

Le processus actuel du PILT pour les unités d'affaires ne précise aucun état de santé et de sécurité lié aux biens qui justifie une intervention, que ce soit pour les projets financés ou non. L'Agence n'a fait aucun rapport interne sur le rendement par rapport à cette cible depuis l'approbation du PILT 2005. Nous avons donc conclu qu'il n'est pas possible d'évaluer le rendement directement par rapport à cette cible.

Nous savons, comme le montre le tableau 23, que le profil de l'état de santé et de sécurité du portefeuille des immobilisations de l'Agence semble s'être quelque peu détérioré entre 2000 et 2008.

Tableau 23 Cote de santé et sécurité du portefeuille des immobilisations

	2000					2008				
	N=16 666, VR=7,13 G\$					N=16 334, VR =8,3 G\$				
	% de la VR					% de la VR				
	A	B	C	D	Pas de cote	A	B	C	D	Pas de cote
État de santé et de sécurité (c.-à-d. exposition potentielle à un danger, à des blessures invalidantes ou non pour les utilisateurs ou les employés)	42	37	15	2	4	35	39	15	1	10

N = le nombre de biens ayant une cote de l'état de santé et de sécurité.

Sources : **Données 2000** fondées sur le chiffrier Excel qui reprend les données rapportées dans le PILT 2000 de l'Agence.

Les **données 2008** sont fondées sur le dossier des données SGB provenant des rapports Internet des unités d'affaires diffusés en août 2008 et les données recueillies sur la révision des valeurs de remplacement pour cinq unités d'affaires.

Le pourcentage de biens n'ayant pas de cote d'état de santé et de sécurité dans le SGB a considérablement augmenté depuis 2000. Cela limite notre capacité de comparer dans le temps l'état des biens selon cet aspect. Encore une fois, nous avons conclu que l'Agence ne dispose pas de l'information et des systèmes nécessaires pour montrer les progrès réalisés dans l'atteinte de cette cible dans le PILT 2005.

Réduire le pourcentage de biens culturels qui constituent un risque important de perte du tissu historique

Le PILT (2005) visait notamment à réduire le pourcentage de biens culturels exigeant un investissement découlant d'une grave menace de perte du tissu historique de 50 pour 100 en 2000 à 10 pour 100 d'ici mars 2011. Encore une fois, nous avons trouvé que la nature de la cible était ambiguë. Aucun dossier n'existe sur son établissement, les données repères n'ont pas été conservées et aucun effort de suivi de cette cible n'a été fait.

Comme nous l'avons montré dans le tableau 9, le profil de l'état des ressources culturelles inventoriées de l'Agence est plus faible en 2008 qu'en 2000, mais il est impossible de dire pourquoi. Nous savons également que la somme de l'investissement dans l'AP de la conservation des ressources patrimoniales (c.-à-d. là où se trouvent la majorité des ressources culturelles) a été réduite par rapport à la cible originale du PILT 2005 (voir le tableau 18).

Dans le PILT des unités d'affaires, on demande aux unités d'indiquer si un projet, financé ou non, implique une ressource culturelle désignée (c.-à-d. en vertu de la *Politique de gestion des biens culturels*). Comme c'est le cas dans le SGB, nous avons établi que les unités d'affaires disposent de plusieurs façons de fournir cette information, de sorte qu'il n'est pas toujours évident de savoir si un projet implique ou non une ressource culturelle. De 4 à 5 pour 100 de l'investissement prévu dans le PILT entre avril 2008 et mars 2010 devait être affecté aux ressources culturelles et de 10 à 16 pour 100 des coûts des projets non financés visaient des ressources culturelles.

Bien qu'évocatrices, ces données ne permettent pas directement de savoir si l'Agence a atteint ou atteindra la cible concernant le risque pour les ressources culturelles fixée dans le PILT 2005.

AUTRES MESURES DU RENDEMENT

La documentation sur la gestion des biens fait état de nombreux indicateurs de rendement possibles (p. ex., *Measuring and Improving Infrastructure Performance*, 1995; *Metrics/Measures of Performance in Physical Asset Management Handbook*, 2002; *Key Performance Indicators for Federal Facilities Portfolios*, 2005) qui couvrent divers aspects du rendement et des cibles concernant les immobilisations, y compris des indicateurs liés à l'exploitation, au taux d'utilisation, à la production de recettes, à la satisfaction des utilisateurs (employés ou clients) et à la contribution à la mission ou au mandat de l'organisation. Nous avons trouvé des données pertinentes à ces indicateurs pour certains biens de l'Agence et dans certaines parties du pays (p. ex., taux d'occupation des terrains de camping, nombre de véhicules qui empruntent certaines routes), mais il n'existe pas de données nationales cohérentes qui permettraient la création d'une gamme complète d'indicateurs de rendement des biens.

À certains endroits, on a récemment évalué la cote de satisfaction globale des visiteurs pour les installations et les services dans les parcs et lieux qu'ils ont visités³⁸. En général, ces résultats révèlent un niveau de satisfaction élevé constant pour certains biens de Parcs Canada, malgré les problèmes d'état des biens et le niveau des investissements soulignés plus haut. Par contre, la direction rapporte que les plaintes les plus fréquentes de la part des visiteurs concernent l'état des installations, surtout les installations contemporaines comme les terrains de camping.

L'Agence a souvent déclaré que la détérioration de l'état des biens et l'insuffisance du financement menacent de plus en plus l'exécution du mandat et l'atteinte des résultats du programme (p. ex., perte permanente de biens culturels d'importance nationale, satisfaction réduite des visiteurs), ainsi que la sécurité du public et du personnel, en plus de poser un risque juridique. L'Agence n'a jamais effectué d'analyse pour savoir si et dans quelle mesure ces conséquences négatives se sont avérées en pratique.

RÉSUMÉ GÉNÉRAL DU RENDEMENT PAR RAPPORT AUX CIBLES ET AUX REPÈRES

L'Agence a fixé un certain nombre de cibles nationales pour la gestion des biens dans son PILT 2005, dans ses cycles de planification d'affaires ultérieurs et dans ses plans d'entreprise. Le tableau 24 résume les cibles de l'Agence et nos conclusions.

Il y a huit cibles relatives aux investissements dans les immobilisations pour l'ensemble de l'Agence ou qui visent des unités d'affaires particulières. Nous avons conclu qu'une cible (c.-à-d. un investissement global de 439 M\$ en réparations et réfections sur cinq ans) serait probablement atteinte. Trois cibles ne seront probablement pas atteintes pour plusieurs raisons, y compris des facteurs externes potentiels qui échappent au contrôle de l'Agence, l'évolution des cibles d'une manière difficile à suivre et des problèmes potentiels relatifs aux données disponibles sur les dépenses qui donnent l'impression que la cible n'a pas été atteinte. Dans trois cas, l'Agence n'a tout simplement pas mis en place de mécanisme de suivi du rendement

³⁸ Pendant la saison estivale 2007, par exemple, un sondage auprès des visiteurs a été effectué dans 19 parcs et lieux du réseau de Parcs Canada. À ces endroits, 95 pour 100 des répondants ont jugé les installations à 4 ou 5 sur une échelle de satisfaction de 5 points. On a obtenu une cote semblable pour la satisfaction dans les centres d'accueil. La satisfaction à l'égard de l'état des toilettes était un peu plus faible (89 pour 100 avaient une cote de 4 ou 5). Les parcs et lieux ne sont pas choisis au hasard pour les sondages annuels auprès des visiteurs, et les résultats concernant ces sites ne peuvent donc pas être généralisés à toute l'Agence.

par rapport à la cible, ce qui nous a menés à conclure qu'il n'existe aucune donnée pour évaluer le rendement.

Le Plan d'entreprise et le PILT 2005 comportent plusieurs cibles relatives à l'état des biens. Nous avons conclu dans tous les cas que soit la nature de la cible n'était pas assez claire, soit il n'y avait aucune information ni aucun système pour déclarer les progrès réalisés par rapport à la cible. Rien dans les plans n'indique clairement quand l'Agence sera en mesure de faire rapport sur la majorité des cibles relatives aux immobilisations.

L'Agence n'a pas adopté les repères liés à l'investissement dans les biens externes comme cible officielle même si le PILT 2005 semblait le faire. Elle n'utilise pas ces données repères dans la planification et la surveillance de son investissement dans les immobilisations et elle est très consciente qu'elle ne respecte pas ces normes. Ce non-respect des normes entraîne l'accumulation dans le temps de l'investissement différé en entretien et en réfection. Le calcul du taux actuel et futur de ce type d'investissement différé est fondé sur plusieurs hypothèses, qui peuvent toutes être remises en questions (y compris ce qui constitue un investissement raisonnable normal pour l'Agence), ainsi que sur des données incomplètes qui limitent l'exactitude de toute analyse.

Enfin, nous avons remarqué que l'Agence ne dispose pas d'information détaillée facilement accessible pour monter une série plus complète d'indicateurs de rendement des immobilisations. Il existe des données raisonnables pour l'un de ces indicateurs, la satisfaction des visiteurs à l'égard des installations, qui montre un niveau de satisfaction très élevé même si une information anecdotique basée sur les plaintes des visiteurs pourrait laisser croire le contraire. L'Agence doit monter un dossier plus complet fondé sur des témoignages relatifs à la nature et à la portée des conséquences négatives qu'elle déclare être liées à la détérioration de l'état des immobilisations et à l'insuffisance de l'investissement.

Tableau 24 Résumé des cibles et du rendement du programme de gestion des biens de l'Agence

	Cibles	Portée	Conclusion
Cibles de l'investissement	Investir 439 M\$ dans les réparations et réfections majeures entre avril 2005 et mars 2010.	Nationale	Cible susceptible d'être atteinte : Étant donné les dépenses réelles et prévues du PILT et malgré la confusion quant à la cible précise et aux dépenses du PILT qui comptent dans l'atteinte de la cible.
	Effectuer un investissement permanent de 122,8 M\$ en réparations et réfections majeures d'ici 2009-2010.	Nationale	La cible ne sera pas atteinte : Étant donné les dépenses du PILT prévues par les unités d'affaires.
	Investir un pourcentage précis de l'investissement de 439 M\$ par activité de programme.	Nationale	Information insuffisante : Les composants de la cible ont changé, mais sans préciser si et comment cela toucherait les dépenses ciblées globales par activité de programme. Nous ne disposons pas d'assez d'information sur les dépenses réelles et prévues des unités d'affaires pour établir si les cibles globales des dépenses par activité de programme et de toutes les sources de financement seront atteintes.
	Investir 91 M\$ des recettes provenant de l'augmentation des droits d'utilisation des biens destinés aux visiteurs (activité de programme 4) entre avril 2005 et mars 2010.	Nationale	La cible ne sera pas atteinte : Peut-être à cause de la baisse des visites dans plusieurs parcs et lieux.
	Des unités d'affaires choisies investissent 65 pour 100 de leur affectation d'immobilisations en dépenses du PILT chaque année à compter de 2007-2008.	Unité d'affaires	La cible n'est pas atteinte : Étant donné les données sur les dépenses réelles du PILT. On ignore si le problème tient au manque d'investissement ou aux problèmes des données sur les dépenses.
	Des unités d'affaires choisies investissent 10 pour 100 de leurs dépenses annuelles du PILT dans les biens de mise en valeur du patrimoine.	Unité d'affaires	Pas d'information : L'Agence n'a mis en place aucun mécanisme de suivi des dépenses, réelles ou prévues, du PILT faites pour les biens de mise en valeur du patrimoine.
	Investir 40 à 42 M\$ par année dans l'entretien des biens.	Unité d'affaires et nationale	Information insuffisante : La cible est fondée sur les dépenses prévues au PILT des unités d'affaires. On ne peut recenser directement tous les éléments des dépenses d'entretien du système financier de l'Agence; il n'est donc pas possible d'évaluer si les dépenses prévues ont été effectivement réalisées.
	Investir 2 pour 100 de la VR des immobilisations dans l'entretien et la réfection des biens.	Unité d'affaires et nationale	Pas de cible : La pertinence du repère de 4 pour 100 combiné d'investissement dans les biens pour l'ensemble des immobilisations de l'Agence soulève des questions. Ce repère combiné est incorporé au modèle du PILT de l'Agence et l'investissement par rapport à la norme est contrôlé. On sait qu'on ne respecte pas le niveau d'investissement repère, et les coûts associés à l'entretien et à la réfection différés risquent avec le temps d'atteindre des centaines de millions de dollars, voire des milliards.
Cibles de l'état des biens	L'investissement doit démontrer l'amélioration de la cote globale de l'état du bien, qui doit passer de mauvais à passable, ou de passable à bon. L'état de certains biens patrimoniaux ainsi que des biens contemporains des lotissements urbains et des routes de transit doit être maintenu ou amélioré comme le Plan d'entreprise de l'Agence le précise.	Unité d'affaires et nationale	Information insuffisante : La partie des dépenses du PILT faites directement dans l'amélioration de l'état des biens n'est pas indiquée et aucun suivi n'est fait du succès des projets quant à cet objectif. L'Agence ne dispose pas d'inventaires repères ni de cotes d'état des biens ciblés dans son Plan d'entreprise et déclare publiquement qu'elle ne dispose pas d'information suffisante pour évaluer si et dans quelle mesure l'état de ces biens est maintenu ou amélioré.
	Réduire le pourcentage de biens exigeant un investissement lié à d'importantes préoccupations de santé et de sécurité de 30 pour 100 en 2000 à 15 pour 100 d'ici mars 2011.	Nationale	Information insuffisante : Les données repères pour ces cibles ne sont pas disponibles. La nature des cibles (à savoir si elles visent les projets non financés ou les biens du SGB) n'est pas claire. Elles n'ont jamais été suivies et n'ont fait l'objet d'aucun rapport à l'Agence. Pour ce qui est des données du SGB, la cote d'état semble se détériorer.
	Réduire le pourcentage de biens culturels exigeant un investissement découlant d'une grave menace de perte du tissu historique de 50 pour 100 en 2000 à 10 pour 100 d'ici mars 2011.		

5. CONCLUSIONS, ENJEUX ET RECOMMANDATIONS

La gestion des biens, tant contemporains que culturels, est au cœur de l'exécution des programmes et des services de l'Agence et représente une fin en soi dans le cas des biens culturels. Une mauvaise gestion pourrait avoir de graves conséquences pour la réalisation du mandat de l'Agence et les résultats de ses programmes, et pourrait poser de graves risques pour la santé et la sécurité ainsi que d'importants risques juridiques.

La gestion des biens couvre une grande partie des ressources de l'Agence (estimées à 800 ETP et à 161 M\$, soit 27 pour 100 des dépenses totales de 585,5 M\$ de l'Agence en 2007-2008). L'Agence gère différents types de biens, notamment des bâtiments, des ponts et des barrages, des fortifications, des terrains, des routes et autoroutes, des ouvrages maritimes, des services publics, de l'équipement et un parc automobile. L'inventaire même des ressources est important et est composé d'environ 22 000 biens inventoriés de toutes sortes et d'environ 16 000 biens de grande valeur (c.-à-d. ceux ayant un coût historique de plus de 10 000 \$). Malgré l'importance de cet inventaire, la majeure partie de la valeur de remplacement inscrite du portefeuille concerne à peu près entre 11 000 et 12 500 biens ayant une valeur de remplacement de plus de 10 000 \$. On peut regrouper la plupart des biens en un nombre beaucoup moins grand d'installations (c.-à-d. environ 1 500, comprenant certains biens résiduels non liés à une installation). Étant donné le caractère substantiel des biens de l'Agence et leur importance dans l'exécution de son mandat et dans l'atteinte des résultats de ses activités de programme, ses plans d'évaluation 2007-2008 et 2008-2009 accordent une grande priorité au programme de gestion des biens.

L'évaluation traitait de deux enjeux importants. Le premier consistait à déterminer si le programme de gestion des biens de l'Agence est une solution **pertinente** à l'atteinte des objectifs de la gestion des biens et à ses difficultés. La nécessité des biens et d'un tel programme n'est **pas** remise en question. Le deuxième consistait à évaluer le **rendement** du programme par rapport aux cibles et objectifs établis dans divers plans et politiques d'envergure nationale et aux données repères sur l'investissement généralement reconnues. Avant de traiter de ces enjeux, nous avons décrit les ressources et les principales activités du programme de gestion des biens, et leurs résultats, et souligné les forces et les faiblesses de ces éléments du programme.

Tout au long de l'évaluation, nous avons noté un certain nombre de pratiques exemplaires et d'améliorations apportées au programme depuis la création du PILT 2005. On convient que le nombre de gestionnaires des biens et leurs compétences dans ce domaine se sont améliorés pendant les deux ou trois dernières années, que les éléments d'un bon processus de planification à long terme des immobilisations sont en place, qu'une attention renouvelée est accordée aux exigences en matière d'entretien et d'inspection, que de solides pratiques servent aux plans national et local pour la saisie de l'information, qu'on accorde plus d'attention à la définition et à la documentation de certains types de biens à haut risque, qu'un cadre raisonnable structure l'établissement des priorités des grands projets de réparation et de réfection et que l'investissement dans ce genre de projets a considérablement augmenté depuis 2005. La documentation locale montre que les investissements produisent les résultats souhaités.

Malgré ces améliorations, nous avons conclu qu'en général, l'ensemble de l'Agence ne dispose pas d'une démarche stratégique mûre pour la gestion des biens. Nous voulons dire par là qu'au

plan national, il manque un inventaire à jour des biens principaux, une capacité de comprendre ce qu'il advient de ces biens dans le temps et la manière dont ces biens (et l'investissement dans ces biens) servent à l'atteinte des objectifs ordinaires de l'investissement dans les biens et contribuent à l'objectif stratégique et aux buts à long terme du programme de l'Agence. Elle n'est pas en mesure d'établir de modèle des répercussions des divers choix d'investissement ni de prendre de décisions éclairées à partir de cette information.

Nous avons cerné en tout six enjeux qui, s'ils étaient réglés, contribueraient à améliorer l'orientation stratégique du programme de gestion des biens. Chacun de ces enjeux associés à une ou plusieurs recommandations est résumé ci-dessous.

Enjeu 1. POLITIQUE, DIRECTIVE ET CADRE DES CRITÈRES RELATIFS AUX BIENS INCOMPLETS ET SANS COORDINATION

1. Le dirigeant principal administratif (DPA) doit examiner le cadre existant et en recenser toutes les lacunes, et dresser un plan et un calendrier pour les combler (p. ex., voir les recommandations 3, 4, 7 et 9 pour des exemples de moyens d'amélioration du cadre).
2. Le DPA doit créer un site intranet qui contienne des copies des documents suivants de l'Agence et du CT ou des liens vers ces documents : politiques et normes, délégation des pouvoirs, guide sur la gestion de projet et processus pertinents de gestion des biens (p. ex., pour déterminer l'état ou la valeur de remplacement), semblables à ceux qui existent à l'Agence pour la gestion financière.

Enjeu 2. ABSENCE DE DONNÉES COMPLÈTES SUR LE COÛT DU CYCLE DE VIE DES BIENS

3. De concert avec les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada, le DPA doit définir quelles dépenses déjà inscrites au système financier concernent l'exploitation et l'entretien des biens (dépenses en biens et services déjà inscrites).
4. De concert avec les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada, le DPA doit mettre sur pied une méthode nationale raisonnable et cohérente pour l'affectation des coûts salariaux à l'exploitation et à l'entretien fondée sur des méthodes déjà utilisées par les unités d'affaires.
5. Le DPA doit modifier la structure des rapports sur les dépenses en immobilisations pour qu'ils contiennent de l'information sur l'activité de programme à laquelle la dépense est affectée (déjà inscrite au départ) et sur le motif de la dépense (voir également la recommandation 13).
6. Les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada doivent informer les gestionnaires d'unité d'affaires de l'importance du codage des données sur les dépenses pour que le lien soit établi avec les rapports sur les dépenses en immobilisations. Ils doivent examiner l'information fournie dans les rapports et demander aux gestionnaires de s'assurer que l'information est exacte.

Enjeu 3. DONNÉES INSUFFISANTES SUR L'INVENTAIRE ET LA GESTION DES BIENS

7. À la lumière des consultations avec les DG opérationnels et fonctionnels, le DPA doit cerner les principaux biens et l'information sur les biens à inscrire au système de gestion des biens (p. ex., état, valeur de remplacement, lien avec des installations s'il y a lieu, indications sur les coûts des mesures correctives et sur l'importance du bien ou de l'installation), et monter

- un processus et un échéancier pour la mise à jour de l'inventaire et de l'information conformément aux exigences établies (voir également les recommandations 10 et 16).
8. De concert avec les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada, le DPA doit surveiller les progrès réalisés par les unités d'affaires dans la mise à jour de l'information et faire chaque année rapport de ces progrès au Comité des finances (voir également la recommandation 18).
 9. Le DPA doit fournir une orientation pour les rapports concernant les sources acceptables d'information valable sur la valeur de remplacement dans les PILT (p. ex., le SGB, le système interne et le Rapport sur l'intégrité des données) et proposer une méthode nationale cohérente pour l'ajustement de ces estimations dans le temps.
 10. Le DPA doit élaborer une méthode établissant un lien entre l'évaluation technique de l'état des biens et des installations et la compréhension des coûts associés aux mesures correctives, (p. ex., un Indice de l'état des installations [IEI] ou tout autre outil d'évaluation de ces coûts) et doit prévoir une date cible et un plan de mise en place de l'outil (voir également la recommandation 17).

Enjeu 4. PLANIFICATION DE LA GESTION DES BIENS INSUFFISANTE

11. Le DPA doit dresser un plan de gestion des biens (par rapport à un plan d'immobilisations à long terme) pour l'Agence. Le plan de gestion des biens précise l'état actuel et l'information sur le cycle de vie des biens en inventaire, les frais d'exploitation, les investissements en entretien et en immobilisations passés ainsi que les exigences futures, ces renseignements étant fondés sur une analyse des besoins et des exigences futurs. Il comporterait quatre volets : acquisition, exploitation et entretien, réfection et aliénation. Il faut également envisager de faire préparer, par chaque unité d'affaires, un plan de gestion des biens qui comportera un plan d'immobilisations à long terme.
12. De concert avec les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada, le DPA doit déterminer le pourcentage approprié de la VRA pour le portefeuille de biens et pour certaines catégories de biens, afin d'orienter la planification future des investissements en exploitation, en entretien et en réfection des biens. Il doit s'assurer que les processus et les systèmes sont en place pour inscrire ces dépenses au système financier (voir également les recommandations 3 et 6).
13. Le DPA doit modifier le modèle du plan d'immobilisation à long terme des unités d'affaires pour que le motif de l'investissement souhaité soit inscrit (p. ex., réfection de biens existants, nouvelle fonction ou capacité, aliénation de biens), ce qui permettra de lier ces projets à un plan global de gestion des biens.
14. Le DPA doit définir et communiquer clairement le type de biens à inscrire au PILT des unités d'affaires et, donc, le type de dépenses en immobilisations qui seront comptabilisés dans l'atteinte des cibles d'investissement. Les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada doivent faire le suivi pour s'assurer que les PILT ne comportent que les projets qui s'appliquent aux objectifs de ces plans.

Enjeu 5. RISQUE D'INVESTISSEMENT NON PERTINENT EN IMMOBILISATIONS

15. De concert avec les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada, le DPA doit examiner l'information sur l'état et le cycle de vie des biens ainsi que les priorités connexes, et en rendre compte au Comité des finances, pour déterminer si la répartition actuelle des ressources entre l'exploitation, l'entretien et les dépenses en immobilisations constitue le

meilleur équilibre des investissements pour atteindre les objectifs à long terme de l'Agence (voir également la recommandation 10).

16. De concert avec les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada, le DPA doit élaborer d'autres outils et guides (p. ex., une API) pour établir avec cohérence les priorités quant aux décisions relatives à l'investissement dans l'exploitation, l'entretien, la réfection, l'acquisition ou l'aliénation de biens, et doit établir un calendrier de mise en œuvre au sein de l'Agence.

**Enjeu 6. DÉFAUT D'ATTEINDRE LES CIBLES DE RENDEMENT, ET MESURE ET RAPPORT
INADÉQUATS PAR RAPPORT AUX CIBLES**

17. a) De concert avec les DG opérationnels et fonctionnels, le DPA doit effectuer un examen immédiat de toutes les cibles pour les biens (soit 13 cibles) et confirmer lesquelles sont toujours pertinentes et utiles pour l'Agence. Pour les cibles toujours pertinentes, il faut déterminer les systèmes et processus de contrôle et de rapports sur le rendement et établir la date cible à laquelle l'information sera disponible.
17. b) Pour toute cible d'investissement minimum d'une unité d'affaires toujours jugée pertinente, le DPA doit trouver et communiquer les sources de financement qui peuvent servir à l'atteindre et quelles sont les cibles précises de toutes les unités d'affaires pertinentes. La politique ou la directive doit être rédigée et communiquée pour déterminer si et dans quelles circonstances une unité d'affaires peut choisir de ne pas respecter la cible de l'investissement minimum.
18. De concert avec les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada, le DPA doit dresser le tableau complet de l'état des biens, de l'information sur le cycle de vie, des dépenses prévues et réelles de l'exploitation, de l'entretien et de l'immobilisation, et des résultats des investissements antérieurs et des intentions d'investissements futurs, et d'en faire rapport chaque année. Ce rapport doit également comporter de l'information sur les conséquences réelles des décisions d'investissement sur les biens qui visent les dommages potentiels cernés par l'Agence (soit la perte irréparable de biens culturels, la réduction de la satisfaction des visiteurs, les risques potentiels pour la santé et la sécurité, ainsi que les risques juridiques).

ANNEXE A : DOCUMENTS EXAMINÉS**Documents de Parcs Canada**

- *Re-capitalization Management Process: Operations Manual* (mars 1994) de Parcs Canada.
- *Définition de dépense d'immobilisation de l'Agence Parcs Canada* (décembre 1999)
- *Plan d'immobilisation à long terme 2000-2001 à 2004-2005* de Parcs Canada
- *Plan d'immobilisation à long terme 2005-2006 à 2010-2011* de Parcs Canada (octobre 2005)
- *Directive sur la planification des immobilisations* de Parcs Canada (juin 2005)
- *Cadre de gestion des biens* (novembre 2005)
- *Manuel de formation du Système de gestion des biens (SGB)* (janvier 2005)
- *Politique de gestion des biens* de Parcs Canada (septembre 2006)
- *Politique sur la gestion des droits d'utilisation et des recettes* de Parcs Canada (février 2006)
- *Politique et procédures comptables pour les immobilisations* de Parcs Canada (mars 2007)
- *Critères d'investissement dans les biens destinés à l'expérience du visiteur* de Parcs Canada (décembre 2007)

- *Fonction de gestion des biens*, présentation au Comité des ressources humaines, 23 novembre 2005
- *Fonction de gestion des biens*, présentation au Comité des finances, 8 décembre 2005
- *Système de gestion des biens*, présentation au Comité des finances, 2 novembre 2006
- *Politique et normes sur l'inspection des ponts de l'APC*, présentation au Comité des finances, 30 novembre 2006
- *Financement des biens*, présentation préparée par la Direction des biens immobiliers, juin 2007
- *Aperçu de l'investissement en immobilisations*, présentation au Comité des finances, juin 2007
- *Financement des biens*, présentation préparée par la Direction des biens immobiliers, septembre 2007
- *Planification des immobilisations à long terme : établir les orientations*, Comité des finances, juillet 2008

- *Normes et lignes directrices sur l'eau potable* (novembre 2006)
- *Directive sur l'écologisation des bâtiments* (mai 2007)
- *Directive provisoire sur l'inspection des barrages* (janvier 2008)
- *Directive sur la conception, la construction et l'inspection des ponts routiers et des passerelles pour piétons* (janvier 2008)
- Divers plans directeurs et PILT des unités de gestion, Organigrammes de gestion des biens et descriptions des postes

- Rapports préparés pour Parcs Canada
- *Audit of the National Asset Review Report* (mars 1999), Price Waterhouse Coopers
- *Examen et évaluation du Programme de sécurité des barrages de Parcs Canada* (mars 2005), Mobec Engineering
- *Parks Canada Agency Asset Reinvestment Benchmarking* (mars 2008), Corporate Research Group Ltd.

Politiques et lignes directrices du Conseil du Trésor

- *Cadre de politique sur la gestion des actifs et services acquis* (novembre 2006)
- *Politique sur la gestion des biens immobiliers*
- *Politique sur les plans d'investissement à long terme*
- *Guide de la gestion des biens immobiliers*
- *Norme comptable 3.1 du Conseil du Trésor – Biens immobiliers*
-

Autres documents

- *Measuring and Improving Infrastructure Performance* (1995), National Academy Press, Washington, D.C.
- *Budgeting for Facilities Maintenance and Repair Activities: Report Number 131* (1996), The National Academy of Sciences.
- *Asset Management Handbook* (1996), Australian National Audit Office.
- *Strategic Municipal Asset Management (April, 2000)*, Prepared for World Bank by Worley International Ltd.
- *Committing to the Cost of Ownership: Maintenance and Repair of Public Buildings* (2000), The National Academy of Sciences.
- Vanier, Dana (2000), *Asset Management 101: A Primer*, Paper Presented at the APWA International Public Works Congress.
- Wooldridge, Stephen (Feb. 2002), *Balancing Capital and Condition: An Emerging Approach to Facility Investment Strategy*.
- Mitchell, J. (2002), *Metrics/Measures of Performance*, Chapter VI in *Physical Asset Management Handbook*, Third Edition.
- *L'élaboration d'indicateurs et de points de repère* (avril 2003), Guide national pour les infrastructures municipales durables, Fédération canadienne des municipalités.
- *Gestion d'un actif d'infrastructures* (octobre 2005), Guide national pour les infrastructures municipales durables, Fédération canadienne des municipalités.
- *Department of the Interior Asset Priority Index Guidance* (Sept. 2005), <http://www.doi.gov/pam/APIGuidance092105.pdf>
- Cable, J.H and Davis J.S. (2005), *Key Performance Indicators for Federal Facilities Portfolios*, Federal Facilities Council Technical Report #147, National Academies Press, Washington, D.C.
- Sabol, Louise (October 2006), *Bridging the Data Gap in Federal Asset Management*, http://www.dcstrategies.net/pdf/2_sabol_data_gap_federalam.pdf
- *Énoncé de pratiques recommandées (ébauche) : Évaluation des immobilisations corporelles* (juillet 2008). Conseil sur la comptabilité dans le secteur public.

ANNEXE B :LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES

Cette liste ne comprend pas tout le personnel de l'Agence consulté pendant le travail d'évaluation (nous avons rencontré des équipes de gestion et de gestion des biens complètes dans certaines unités d'affaires, et nous avons eu des conversations téléphoniques avec des gestionnaires de biens et des conseillers pour préciser certains points).

Paul-André Hallé Expert des biens contractuel Network: Mcr Inc	Terry McGuire Directeur, Centre de services routiers	Dan Jollimore Gestionnaire, Gestion des affaires, Est du Canada
Alan Latourelle Directeur général de l'Agence Agence Parcs Canada	Jim Reeves Conseiller stratégique en gestion des biens Ouest et Nord du Canada	David Robinson Gestionnaire, Infrastructure Est du Canada
Jacques Haché Directeur, Direction des biens immobiliers	Dave McDonough Gestionnaires des services généraux, Ouest et Nord du Canada	Linda Frank Directrice Unité de gestion de la Nouvelle-Écosse continentale
Guy Groulx Chef, Services de gestion des biens Direction des biens immobiliers	Sandy Cummings Ingénieure en gestion des biens Centre de services routiers	Mark Garnett Gestionnaire des biens Unité de gestion de la Nouvelle-Écosse continentale
Claire Girard Conseillère en génie Direction des biens immobiliers	Jullian Roulet Directeur Unité de gestion de Banff	Norma Welch Gestionnaire, Finances et administration, Unité de gestion de la Nouvelle-Écosse continentale
Michel D'Amour Gestionnaire, Planification financière Direction des finances	John Rose Gestionnaire des biens Unité de gestion de Banff	Carole Loisselle Directrice Unité de gestion de l'Ouest du Québec
Paul Lizé Gestionnaire, Opérations comptables Direction des finances	Davina Brown, gestionnaire des biens, unités de gestion de Jasper, Kootenay/Yoho et Mont Revelstoke/Glacières	Chantal Couture Gestionnaire des biens Unité de gestion de l'Ouest du Québec
Madelaine Gordon Analyste financière, équipe du SAP Patrimoine canadien	Dawn Bronson Directeur Unité de gestion du Manitoba	Gord Giffen Directeur intérimaire, Unité de gestion de l'Est de l'Ontario
Tin Ng Conseiller principal en recherche sur les RH Bureau national des ressources humaines	Desmond Raymond Gestionnaire, Exploitation des biens Unités de gestion du Manitoba et du Mont-Riding	Bill Pratt Gestionnaire des biens, ingénieur en construction Unité de gestion de l'Est de l'Ontario
Bill Fisher Directeur général Ouest et Nord du Canada	Brendan McDonald Directeur général Est du Canada	
	Mart Johanson Ancien directeur exécutif Centres de services	

ANNEXE C : PRINCIPES ET CRITÈRES DE PARCS CANADA POUR L'INVESTISSEMENT EN IMMOBILISATIONS

	Principes directeurs des investissements en immobilisations (PILT 2005)	Critères de classement par priorité des investissements (PILT 2005)	Politique de gestion des biens de Parcs Canada	Directive sur la planification des immobilisations de Parcs Canada
Conforme au mandat et aux orientations	<p>Gestion du programme Les investissements en immobilisations seront axés sur l'exécution du mandat de l'Agence, particulièrement sur : les résultats prévus et les attentes de rendement du Plan d'entreprise; la vision et les mesures précisées dans les plans directeurs; et les résultats décrits dans le plan d'affaires viable</p> <p>Les investissements en immobilisations : Devraient témoigner d'un leadership culturel et environnemental, p. ex., : respecter des principes de conception et d'exploitation écologiques, utiliser des sources d'énergie renouvelables et sans danger pour l'environnement, réutiliser les matériaux de construction, etc.; Devraient réduire toute répercussion négative existante sur l'environnement et, dans le cas des biens contemporains, réduire l'empreinte actuelle.</p>	<p>Les projets sont classés par priorité selon : L'urgence d'atténuer toute menace immédiate à l'intégrité commémorative ou tout risque de perte des ressources culturelles, de prévenir ou d'atténuer des dommages importants aux écosystèmes.</p>	<p>Garantir l'intégrité écologique et la qualité de l'environnement en réduisant l'incidence des biens sur toutes les composantes des écosystèmes et tous les processus écologiques (p. ex., respecter les principes et cibles cernés par la Stratégie de développement durable du Plan d'entreprise et le Système de gestion de l'environnement).</p>	<p>Les investissements en immobilisations seront axés sur l'exécution du mandat de l'Agence, particulièrement sur : les résultats prévus et les attentes de rendement du Plan d'entreprise; la vision et les mesures précisées dans les plans directeurs; et les résultats décrits dans le plan d'affaires viable</p> <p>Quand c'est possible, les immobilisations devraient témoigner d'un leadership culturel et environnemental, p. ex., respecter des principes de conception et d'exploitation écologiques, utiliser des sources d'énergie renouvelables et sans danger pour l'environnement, réutiliser les matériaux de construction, etc.</p> <p>Les propositions de projet sont classées par priorité selon : Les répercussions de l'investissement en immobilisations liées à l'atteinte des résultats prévus dans plus d'une activité de programme; Les répercussions du report de l'investissement sur l'intégrité écologique et commémorative; Les répercussions du report de l'investissement sur l'expérience du visiteur et les aspects de la mise en valeur du patrimoine du mandat de l'Agence.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Favoriseront le cas échéant l'appréciation et la compréhension du public pour les valeurs du patrimoine naturel et culturel de l'Agence. ▶ Tiendront compte de l'expérience du visiteur et seront fondés sur la recherche en sciences sociales qui documente les besoins et les attentes des visiteurs. Comporteront l'analyse d'autres services novateurs qui ne dépendent pas des biens. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Objectifs de l'intégrité écologique et commémorative. ▶ Aspects du mandat de l'Agence liés à l'expérience du visiteur et à la mise en valeur du patrimoine. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Prévoir des occasions d'expérience et d'éducation pour les visiteurs qui répondent aux préférences, aux besoins et aux attentes des visiteurs au moyen de l'offre de biens et installations de haute qualité et bien entretenus (c.-à-d. évaluer les besoins et les attentes en installations pour les visiteurs et en biens destinés à l'éducation, en quoi les installations actuelles répondent aux exigences actuelles et futures; adapter, éliminer et remplacer les installations existantes pour répondre aux exigences). 	<p>Les dépenses en immobilisations :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Doivent favoriser le cas échéant l'appréciation et la compréhension du public pour les valeurs du patrimoine naturel et culturel de l'Agence. ▶ Doivent tenir compte de l'expérience du visiteur et être fondés sur une véritable recherche sociale qui cerne les besoins et attentes des visiteurs, y compris l'analyse d'autres services novateurs qui ne dépendent pas des biens.
	<p>Les biens culturels seront mis en valeur de manière à ne pas les dégrader ni causer la perte de leur valeur culturelle, ainsi qu'à respecter les Normes et lignes directrices pour la conservation des lieux patrimoniaux au Canada. Lorsque jugé approprié à la suite de l'analyse et de la planification, on considérera des utilisations adaptées des biens culturels qui respecteront les principes de la planification des immobilisations établis dans le présent document.</p>		<p>Préserver l'intégrité commémorative dans les lieux historiques nationaux (p. ex., état des ressources, communication efficace et respect des valeurs patrimoniales dans les décisions et les mesures qui touchent le lieu). Assurer la gestion des ressources culturelles (p. ex., application de la Politique sur la gestion des ressources culturelles, recours aux Normes et lignes directrices pour la conservation des lieux patrimoniaux au Canada pour orienter la prise de décisions)</p>	<p>Les investissements dans les biens culturels seront réalisés de manière à ne pas dégrader ou perdre ces biens et leur valeur culturelle. Lorsque juré approprié à la suite de l'analyse et de la planification, on considérera de nouvelles utilisations des biens culturels qui respecteront les principes de la planification des immobilisations établis dans le présent document.</p>
Intégré	<p>Intendance, appréciation du public et leadership en environnement La planification des immobilisations sera fondée sur une démarche intégrée qui tient compte des grands objectifs de Parcs Canada en ce qui concerne l'intégrité écologique, l'intégrité commémorative et l'expérience du visiteur.</p>	<p>Les projets sont classés par priorité selon : L'atteinte des résultats prévus dans plus d'une activité de programme.</p>		<p>La planification des immobilisations sera fondée sur une démarche intégrée qui tient compte des grands objectifs de Parcs Canada en ce qui concerne l'intégrité écologique, l'intégrité commémorative et l'expérience du visiteur.</p>

<p>Conforme à la loi, aux lignes directrices et aux normes</p>	<p>L'investissement en immobilisations respectera toutes les lignes directrices et normes de Parcs Canada, ainsi que l'ensemble des lois et règlements applicables comme ceux portant sur l'évaluation environnementale, le <i>Code canadien du travail</i>, les codes du bâtiment et les Normes et lignes directrices pour la conservation des lieux patrimoniaux du Canada.</p>	<p>Évaluation du risque : renvoie à la conformité aux obligations prescrites par la loi, aux engagements publics ou ententes fédérales-provinciales, et aux risques importants pour la santé et la sécurité (forte exposition aux risques pour la santé ou aux blessures personnelles).</p>	<p>Assurer la santé et la sécurité des employés et du public conformément aux dispositions décrites dans la Partie II du Code canadien du travail. Créer au besoin des procédures et normes d'inspection et d'entretien qui : Respectent les lois et règlements fédéraux applicables; Tiennent suffisamment compte des lois et règlements provinciaux et territoriaux; Sont fondés sur des méthodes techniques et de génie; Tiennent suffisamment compte des normes pertinentes de l'industrie, des autres normes reconnues et de l'opinion des experts. Effectuer des inspections périodiques conformément à de telles procédures et normes pour classer l'état des biens et cerner les risques pour la santé et la sécurité des employés et du public, et les autres risques.</p>	<p>Les immobilisations se conformeront à toutes les lignes directrices et normes de Parcs Canada ainsi qu'à l'ensemble des lois et règlements comme ceux portant sur l'évaluation environnementale, le <i>Code canadien du travail</i>, les codes du bâtiment, etc.</p> <p>L'investissement dans les immobilisations devrait réduire toute répercussion négative existante sur l'environnement et, dans le cas des biens contemporains, réduire l'empreinte actuelle dans la mesure du possible.</p>
--	---	---	--	--

<p>Réduire le risque et assurer la viabilité à long terme</p>	<p>L'Agence doit avoir la capacité de gérer les programmes d'immobilisations. L'investissement en immobilisations assurera la viabilité opérationnelle et financière pendant la durée proposée de l'investissement, et fera l'objet d'une analyse coût-avantage complète et tentera de minimiser les subventions publiques à des intérêts privés. Le programme de rationalisation des services offerts et des biens continuera de minimiser la hausse nette de l'inventaire des biens de l'Agence (étant entendu que l'ajout de nouveaux parcs et lieux amplifiera l'inventaire global), Les décisions en matière d'immobilisations seront prises de manière à répondre à la demande moyenne et non à la demande de pointe.</p>	<p>Éviter les conséquences financières des reports. Réaliser la viabilité financière, p. ex., coûts accrus, perte de recettes, possibilité de générer des recettes supplémentaires.</p>	<p>Ne créer de nouveaux biens qu'au besoin en réponse au Plan d'entreprise et que lorsqu'ils font partie intégrante des plans d'affaires et des plans directeurs de l'unité de gestion, ainsi qu'aux plans collectifs. Éliminer, détourner ou déclasser les biens contemporains qui ne sont plus nécessaires. Appliquer des pratiques de gestion du risque intégrée pour cerner les dangers et trouver des mesures d'atténuation pour réduire la probabilité ou les répercussions de résultats indésirables à un niveau acceptable pour l'Agence.</p>	<p>L'Agence doit avoir la capacité de gérer le programme d'immobilisations. L'investissement en immobilisations assurera la viabilité opérationnelle et financière pendant la durée proposée de l'investissement, et fera l'objet d'une analyse coût-avantage complète et tentera de minimiser les subventions publiques à des intérêts privés. Parcs Canada peut mettre à profit ses immobilisations au moyen de partenariats de projet, de projets communs ou de développement des biens à frais partagés. Le cas échéant, les responsabilités financières et fiduciaires des parties doivent être énoncées complètement et clairement. Les immobilisations seront faites de façon stratégique et de façon à minimiser l'accroissement net de l'inventaire des biens de l'Agence – le programme de rationalisation des services offerts et des biens se poursuivra. Les décisions en matière d'immobilisations seront prises de manière à répondre à la demande moyenne et non à la demande de pointe. L'approbation des projets sera fondée sur la considération des risques pour la santé et la sécurité, sur les obligations financières et juridiques et sur l'urgence de l'investissement. On tiendra également compte des répercussions financières du report, p. ex., coûts accrus, perte de recettes, possibilité de générer plus de recettes, répercussions du report sur les partenariats existants ou potentiels et sur les occasions de mobiliser les intervenants.</p>
<p>Partenariat</p>	<p>Parcs Canada peut mettre à profit ses immobilisations au moyen de partenariats de projet, de projets communs ou de développement des biens à frais partagés. Le cas échéant, les responsabilités financières et fiduciaires des parties doivent être énoncées complètement et clairement.</p>	<p>Miser sur les partenaires et les occasions de mobiliser les intervenants.</p>	<p>Appliquer l'expertise technique et professionnelle à la gestion des biens en faisant appel à la capacité interne, à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et à la sous-traitance selon une combinaison appropriée de ces éléments.</p>	
<p>Améliorer l'état des biens</p>	<p>Tout investissement en immobilisations mènera à l'amélioration mesurable de l'état des biens.</p>			<p>L'investissement en immobilisations doit mener à une amélioration de la cote d'état général du portefeuille des biens de l'Agence, ainsi qu'à une amélioration mesurable de l'état des biens, qui doit passer de mauvais à passable ou de passable à bon.</p>

ANNEXE D : EMPLOYÉS EN GESTION, ENTRETIEN ET EXPLOITATION DES BIENS

Le nombre d'employés occupant des postes de durée déterminée ou indéterminée et d'employés saisonniers impliqués dans la gestion, l'entretien ou l'exploitation des biens a été estimé, en date du 26 juin 2007, au moyen de la procédure qui suit.

1. Le recensement a été amorcé à partir de la base de données montée pour l'Examen national de la classification (ENC). L'ENC a recensé les rôles et responsabilités des employés et les a regroupés uniformément dans l'ensemble de l'Agence en environ 200 descriptions de travail génériques organisées en domaines et sous-domaines fonctionnels. Un des domaines fonctionnels, Biens, canaux et lotissements urbains, est divisé en six sous-domaines :
 - ▶ Biens
 - ▶ Canaux et voies navigables
 - ▶ Ingénierie
 - ▶ Entretien et exploitation
 - ▶ Gestion
 - ▶ Métiers spécialisés
2. Un total de 1 811 postes ont été relevés dans la base de données sur les biens, les canaux et les lotissements urbains. Pour 465 de ces postes, la base de données de l'ENC comportait un dossier sur le groupe professionnel et le niveau (soit environ 26 pour 100 des postes). Les groupes professionnels pertinents étaient :
 - EG Soutien technologique et scientifique
 - EL Électronique
 - EN Génie et arpentage
 - GL Manœuvres et hommes de métier
 - GS Services divers
 - GT Techniciens divers
 - HP Chauffage, force motrice et opération de machines fixes
 - PM Administration de programmes
 - SC Équipages de naviresLa base de données de l'ENC ne contient que certains niveaux de ces groupes professionnels.
3. Nous avons apparié les postes de la base de données de l'ENC aux postes de PeopleSoft, ce qui a révélé le nombre de ces postes occupés en ce moment et la classification actuelle de tous les postes de la base de données de l'ENC. À l'exception de quelques cas, ces postes ont été classés dans les groupes professionnels pertinents énumérés à l'étape 2 (c.-à-d. que quelques postes de l'ENC étaient classés AS, AR ou CR dans PeopleSoft).
4. Nous avons ensuite cherché dans la base de données PeopleSoft les autres postes occupés dans les groupes professionnels pertinents, avant d'examiner la liste ainsi produite pour voir si le titre des postes correspondait aux types de postes de la base de données de l'ENC. Cette procédure a permis de recenser un petit nombre de postes occupés supplémentaires associés à la gestion des biens.
5. Au total, 1 455 employés engagés dans un travail d'exploitation ou d'entretien des biens ont été recensés (c.-à-d. 28 % des 5 167 employés de l'Agence à ce moment-là). Ce groupe

d'exploitation et d'entretien des biens exclut les cadres, les employés en congé ou détachés, et les étudiants. Voici le résumé de ces résultats.

Sous-fonctions du domaine fonctionnel, des biens, canaux et lotissements	Nombre d'employés	% du total
Entretien et exploitation (c.-à-d. travailleur ou coordonnateur de l'entretien, chauffeur ou opérateur de l'entretien des routes, nettoyeur, conducteur de bateau et d'autobus).	753	52
Canaux et voies navigables (c.-à-d. maîtres-éclusiers, maître-pontier, préposé aux barrages, opérateur d'écluse et de pont, préposé à l'entretien)	264	18
Métiers spécialisés (charpentier, électricien, artisan de la restauration historique, peintre, plombier, mécanicien, soudeur (GL)).	245	17
Biens (c.-à-d. technicien de soutien des biens et agent ou coordonnateur de services techniques).	93	6
Gestion	41	3
Ingénierie	9	.6
Postes non appariés à une sous-fonction (techniciens, manœuvres généraux, services généraux ou techniques, administration de programme)	50	3
Total	1 455	

Des 1 455 employés,

- 42 pour 100 (614) occupaient un poste de durée indéterminée, 45 pour 100 (661) étaient saisonniers et 12 pour 100 (179) occupaient un poste de durée déterminée
- 93 pour 100 sont employés dans les unités de gestion, 7 pour 100 dans les centres de services (surtout dans le Centre de services routiers de l'Ouest du Canada) et 3 ETP seulement travaillent au Bureau national.

ANNEXE E : RÔLES, RESPONSABILITÉS ET OBLIGATIONS REDDITIONNELLES

La responsabilité de la gestion des biens et des dépenses en immobilisations est assignée à divers postes de gestion du Bureau national et ailleurs à Parcs Canada.

Poste	Éléments de responsabilité
Directeur général de l'Agence	Le Plan d'entreprise global, qui oriente et dirige l'organisation soutenue par l'ensemble des immobilisations.
Comité des finances	Affecter et surveiller le recours au financement des biens conformément à la <i>Directive sur le processus de planification des immobilisations</i> . Il est également responsable de l'approbation de l'orientation nationale des politiques, des normes et des stratégies pour la gestion des biens.
Dirigeant principal administratif, par le directeur, Biens immobiliers	Diriger la rédaction des politiques, des normes et des lignes directrices nationales régissant la gestion des biens, et la création d'outils nationaux à l'appui. Le directeur, Biens immobiliers, est également responsable de rédiger des politiques de gestion environnementale relatives aux biens, de monter des stratégies nationales de gestion des biens, de préparer les plans et les rapports et de lancer l'évaluation et la vérification de l'ensemble du programme de gestion des biens, y compris le Plan d'immobilisations à long terme de l'Agence.
Directeur général, Relations externes et expérience du visiteur	Recenser les besoins nationaux en aménagement et développement des biens pour répondre aux exigences en matière d'expérience du visiteur conformément à la politique et aux priorités de l'Agence.
Directeurs généraux, Est du Canada et Ouest et Nord du Canada	Gérer l'affectation des fonds du Budget 2005 dans leur région respective, ce qui exige d'approuver les projets financés par ces fonds et d'en surveiller les dépenses et la mise en œuvre, dont ils doivent rendre compte au Comité des finances.
Directeur exécutif, Centres de services	Offrir du soutien professionnel et technique aux unités de gestion dans la gestion de leurs biens respectifs et appuyer la rédaction de politiques, de normes et de lignes directrices nationales.
Directeur d'unité de gestion	Planifier la gestion et les activités relatives aux immobilisations, y compris l'acquisition, l'entretien, la réfection et l'aliénation des biens conformément aux politiques et aux priorités de l'Agence. Cela inclut la rédaction et la mise en œuvre d'un plan d'immobilisations à long terme de cinq ans et la tenue de leur système de gestion des biens.

Source : PILT 2005-2006 à 2010-2011

DG Est et DG Ouest et Nord		Unités de gestion	Bureau national
Soutien des biens	Stratégique		
Service	Conseil et orientation	<ul style="list-style-type: none"> Planification Acquisition Opérations Entretien (y compris diligence raisonnable, conformité et inspection) Réfection Aliénation 	<ul style="list-style-type: none"> Politiques, normes et lignes directrices nationales Avis au Conseil exécutif Coordination (TPSGC, organismes centraux, autres ministères) Plan d'immobilisations à long terme de l'Agence Création et tenue du système d'information national
<ul style="list-style-type: none"> Service technique Enquête professionnelle (options) Soutien technique 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse de l'investissement Conseils stratégiques ou spéciaux Surveillance de la planification des immobilisations Orientation technique et professionnelle 		

Source : Présentation de la fonction de la gestion des biens au Comité des ressources humaines, 23 novembre 2005

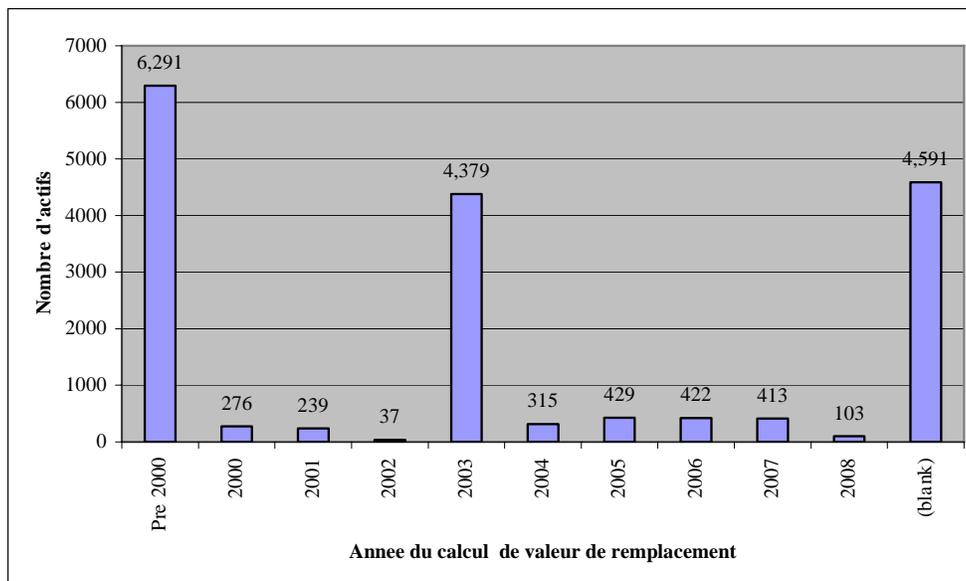
ANNEXE F : DÉPENSES D'INSPECTION, D'ENTRETIEN ET DE RÉPARATION DES BIENS

Unité d'affaires (en milliers de dollars)	2007- 2008	2008-2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013
Est de Terre-Neuve	1 206	1 206	1 206	1 206	1 206	1 206
Ouest de Terre-Neuve et Labrador	920	920	920	920	920	920
Îles du Cap-Breton	3 600	3 690	3 783	3 877	3 974	4 074
Nouvelle-Écosse continentale	1 302	1 302	1 302	1 302	1 302	1 302
Sud du Nouveau-Brunswick	600	615	630	646	662	678
Nord du Nouveau-Brunswick	727	730	730	730	730	730
Île-du-Prince-Édouard	1 789	1 826	1 862	1 899	1 937	1 937
Mingan	914	914	914	914	914	914
Gaspésie	1 626	1 626	1 626	1 626	1 626	1 626
Ville de Québec	600	600	600	600	600	600
Mauricie	1 241	1 272	1 304	1 337	1 370	1 405
Ouest du Québec	1 300	1 300	1 300	1 300	1 300	1 300
Saguenay	444	412	377	377	377	377
Est de l'Ontario	3 625	3 625	3 625	3 625	3 625	3 625
Centre de l'Ontario	3 600	3 600	3 600	3 600	3 600	3 600
Sud-Ouest de l'Ontario	800	800	800	800	800	800
Nord de l'Ontario	360	331	329	337	346	340
Sous-total Est	24 656	24 770	24 908	25 097	25 289	25 434
Manitoba	75	75	75	90	90	90
Mont-Riding	1 100	1 200	1 200	1 200	1 300	1 300
Nord des Prairies	1 095	1 095	1 095	1 095	1 095	1 095
Saskatchewan-Sud	539	636	653	687	645	639
Banff	1 575	1 606	1 638	1 671	1 704	1 739
Jasper	2 200	2 200	2 200	2 200	2 200	2 200
Kootenay / Yoho / Lake Louise	1 905	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000
Mont Revelstoke / Glaciers	390	390	390	390	390	390
Waterton / Bar U	932	932	932	932	932	932
Côte de la C.-B.	600	811	831	852	874	895
Gwaii Haanas	335	335	335	335	335	335
Sud des T.N.-O.	1 050	1 050	1 050	1 050	1 050	1 050
Yukon	998	993	1 008	1 023	1 038	1 054
Nunavut	234	234	288	303	318	318
Ouest de l'Arctique	80	80	80	80	80	80
Centre de services de gestion des biens de l'Ouest	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000
Hot Springs	600	600	600	600	600	600
Sous-total Ouest	15 707	16 237	16 375	16 508	16 651	16 717
Total	40 363	41 007	41 283	41 605	41 941	42 150

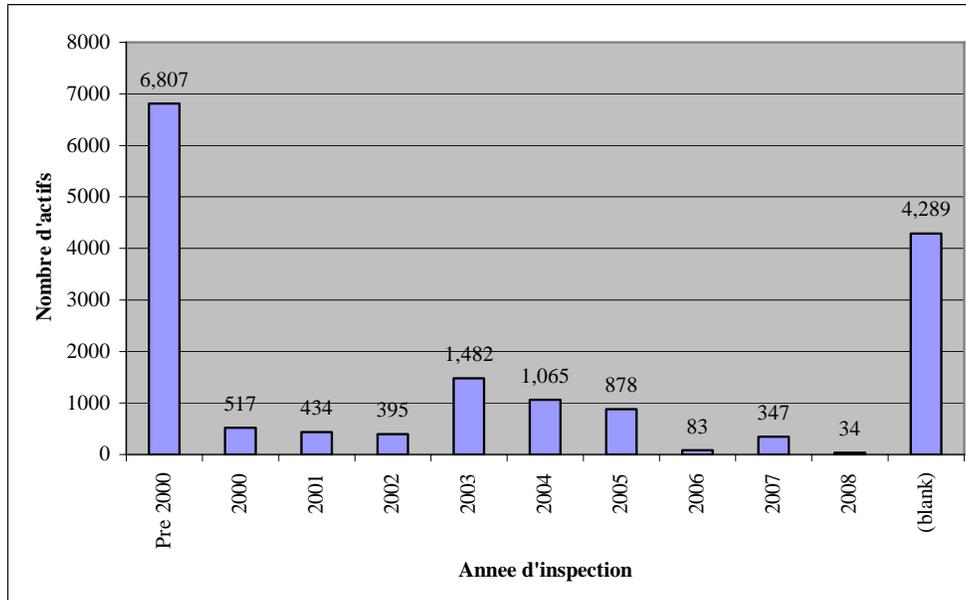
Source : PILT 2007-2008 et 2008-2009. Les données pour Mingan et la Gaspésie sont tirées d'un résumé des dépenses d'entretien prévues du bureau du DG de l'Est du Canada. Certains chiffres pour 2007-2008 et 2012-2013 sont projetés à partir des années ultérieures ou antérieures.

ANNEXE G : DATES DES VALEURS DE REMPLACEMENT ET DES COTES D'ÉTAT INSCRITES

Nombre de biens par date d'inscription de la valeur de remplacement au SGB



Nombre de biens par date de la dernière inspection pour la cote d'état



Les graphes ne couvrent pas les objets ou collections historiques et archéologiques, les biens planifiés ou les biens sans type de catégorie et autres. Les dates antérieures à 1900 ou ultérieures à 2008 ont également été exclues. Quelques unités de gestion n'ont aucune donnée pour ces variables et sont donc portées dans la colonne vide.

ANNEXE H : ESTIMATION DE LA VALEUR DE REMPLACEMENT ACTUELLE PAR UNITÉ D'AFFAIRES

(en milliers de dollars)	Données 2000	Valeurs inscrites au PILT de l'unité d'affaires						Rapports sur l'intégrité des données sur les biens	SGB corrigé 2009	Écart PILT 2008 et SGB 2008	Écart PILT 2008 et Intégrité des données sur les biens
		2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13				
Est de Terre-Neuve	129 039	129 300	132 500	135 800	139 200	141 900	145 447		124 979	7 522	
Ouest de Terre-Neuve et Labrador	192 411	100 000	200 156	205 160	210 289	215 546	220 935		190 212	9 944	
Îles du Cap-Breton	368 299	329 322	329 322	329 322	329 322	329 322	329 322		363 736	-34 414	
Nouvelle-Écosse continentale	222 472	227 533	227 533	227 533	227 533	227 533	227 533		221 535	5 999	
Sud du Nouveau-Brunswick	67 910	107 000	107 000	107 000	107 000	107 000	107 000		111 231	-4 231	
Nord du Nouveau-Brunswick	70 977	71 000	73 700	75 500	77 400	79 300	81 282		90 683	-16 983	
Île-du-Prince-Édouard	86 636	79 898	87 100	87 925	88 615	89 260	96 400		84 572	2 529	
Mingan	13 645	24 425	24 425	24 425	24 425	24 425	24 425		21 014	3 411	
Gaspésie	63 533	95 732	95 732	95 732	95 732	95 732	95 732		67 552	28 180	
Ville de Québec	312 680	307 186	307 186	307 186	307 186	307 186	307 186		313 934	-6 748	
La Mauricie	150 242	152 991	156 816	160 736	164 755	168 874	173 096		140 515	16 301	
Ouest du Québec	950 695	813 000	813 000	813 000	813 000	813 000	813 000		823 676	-10 676	
Saguenay	7 287	17 700	18 054	21 494	21 880	22 273	23 084		14 417	3 637	
Est de l'Ontario	524 037	730 000	730 000	730 000	730 000	730 000	730 000		723 064	6 936	
Centre de l'Ontario	530 660	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000		1 055 695	-55 695	
Sud-Ouest de l'Ontario	84 151	140 000	140 000	140 000	140 000	140 000	140 000		135 768	4 232	
Nord de l'Ontario	73 889	40 000	40 000	40 000	40 000	40 000	40 000		67 738	-27 738	
Centre de services du Québec	883								203		
Centre de services de l'Atlantique	1 432								1 430		
Centre de services de l'Ontario	5 804								3 824		
Total Est	3 856 682	4 365 087	4 482 524	4 500 813	4 516 337	4 531 351	4 554 442		4 555 776	-1 336	
Manitoba	77 943	88 749	88 749	88 749	88 749	88 749	88 749	96 311	94 634	-5 885	-7 562
Mont-Riding	136 903	170 712	170 712	170 712	170 712	170 712	170 712	176 821	176 592	-5 880	-6 109
Nord des Prairies	248 600	187 662	186 477	186 477	186 477	186 477	186 477	271 906	302 034	-115 557	-85 429
Saskatchewan-Sud	35 840	46 500	48 000	50 750	52 000	53 100	55 800	46 321	48 261	-261	1 679
Banff	281 996	310 795	310 795	310 795	310 795	310 795	310 795	304 962	304 369	6 426	5 833
Jasper	568 002	316 449	316 449	318 000	320 000	320 000	320 000	314 298	450 702	-134 253	2 151
Kootenay / Yoho / Lake Louise	257 521	308 330	308 330	308 330	308 330	308 330	308 330	300 714	381 070	-72 740	7 616
Mont Revelstoke / Glacier	77 185	94 000	94 000	94 000	94 000	94 000	94 000	82 042	92 108	1 892	11 958
Waterton / Bar U	100 276	91 090	182 180	182 180	182 180	182 180	182 180	107 146	242 372	-60 192	75 034
Côte de la C.-B.	167 215	214 960	214 960	214 960	214 960	214 960	214 960	200 919	199 589	15 371	14 041
Gwaii Haanas	7 819	9 573	9 738	9 921	10 016	10 121	10 216	9 631	7 734	2 004	107
Sud des T.N.-O.	105 272	77 818	77 818	77 818	77 818	77 818	77 818	119 119	79 377	-1 559	-41 301
Yukon	121 868	96 900	101 806	104 351	106 959	109 633	112 374	90 826	274 607	-172 801	10 980
Nunavut	7 241	16 804	19 399	19 914	20 324	20 740	20 871	9 979	9 130	10 270	9 420
Ouest de l'Arctique	3 971	4 209	2 188	2 538	2 888	3 238	3 288	3 993	3 743	-1 555	-1 805
CS de gestion des biens de l'Ouest	1 051 858	1 297 205	1 297 205	1 297 205	1 297 205	1 297 205	1 297 205	1 531 458	1 045 709	251 496	-234 253
Hot Springs	43 845	119 430	119 430	119 430	119 430	119 430	121 030	40 955	40 905	78 525	78 475
CS de l'Ouest du Canada	1 987								414	-414	0
Total Ouest	3 295 342	3 451 186	3 548 236	3 556 130	3 562 843	3 567 488	3 574 805	3 707 401	3 753 350	-205 114	-159 165
Bureau national	1 403										
Grand Total	7 153 427	7 816 273	8 030 760	8 056 943	8 079 180	8 098 839	8 129 247	3 707 401	8 309 126	-278 366	

ANNEXE I : NOMBRE DE BIENS DE GRANDE VALEUR PAR CATÉGORIE ET PAR ANNÉE

Catégorie	À compter de mars						
	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002
Ponts (routiers, de sentier et ponceaux structurels)	455	451	422	425	425	420	415
Bâtiments (résidentiels, bureaux et administration, utilisés par le public, opérationnels et d'usage général, et autres)	4 772	4 593	4 580	4 621	4 633	4 638	4 641
Équipement (meubles de bureau et accessoires, scientifique et de laboratoire, métallurgie, métiers et industriel spécial)	473	435	387	406	379	353	345
Parc automobile, équipement lourd et embarcations (équipement de construction, embarcations, véhicules de tourisme, camions légers, moyens et lourds)	2 569	2 591	2 469	2 456	2 450	2 382	2 391
Fortifications	231	231	223	221	221	221	221
Terrains (stationnements, terrains de camping, sentiers, utilisation diurne, terrains de golf, panneaux, monuments et plaques)	3 130	3 087	3 033	3 037	3 038	3 026	3 023
Routes principales (nationales et provinciales numérotées)	28	28	27	27	27	27	27
Maritimes (barrages, écluses, quais, murs, brise-lames, canaux de navigation, vaisseaux patrimoniaux)	1 007	992	986	988	982	984	982
Mise en valeur (matériel audiovisuel et exposition éducative sur place)	834	811	775	763	746	742	728
Routes secondaires (rurales, urbaines, d'accès, routes non publiques)	730	727	716	721	720	715	715
Services publics (réseaux d'alimentation en eau potable, d'assainissement, d'alimentation électrique, de traitement des déchets solides et de radiocommunications, réservoirs souterrains)	804	778	747	732	723	711	709
Informatique (gros ordinateurs et serveurs, logiciels)	116	116	117	115	128	117	105
Terrains	568	561	567	569	557	566	564
Améliorations locatives	8	6	6	6	6	4	4
En construction	474	462	415	447	436	342	425
TOTAL	16 199	15 869	15 470	15 534	15 471	15 248	15 295

Source : Direction des finances, Bureau national

ANNEXE J : DÉPENSES DU PILT PAR UNITÉ DE GESTION ET ANNÉE

Les dépenses sont la somme des dépenses en immobilisations véritables et spéciales tirées des rapports sur les dépenses en immobilisations (RDI) moins les sommes dépensées en terrains, pour le 400^e anniversaire de Québec et l'élargissement de la Transcanadienne.

(en milliers de dollars)	Dépenses			
	2005-2006	2006-2007	2007-2008	Moyenne sur 3 ans
Est de Terre-Neuve	1 606	1 664	763	1 344
Ouest de Terre-Neuve et Labrador	1 140	503	787	810
Îles du Cap-Breton	2 321	5 420	4 396	4 046
Nouvelle-Écosse continentale	2 090	382	315	929
Sud du Nouveau-Brunswick	1 287	1 562	2 359	1 736
Nord du Nouveau-Brunswick	87	97	121	101
Île-du-Prince-Édouard	6 228	3 999	9 116	6 448
Mingan	476	242	213	310
Gaspésie	344	296	375	339
Ville de Québec	2 717	5 117	5 228	4 354
La Mauricie	413	299	474	395
Ouest du Québec	3 826	4 065	4 012	3 968
Saguenay	322	735	807	621
Est de l'Ontario	3 374	7 298	5 184	5 285
Centre de l'Ontario	2 576	4 025	5 319	3 973
Sud-Ouest de l'Ontario	6 248	3 031	681	3 320
Nord de l'Ontario	391	238	230	286
Centre de services de l'Atlantique / Halifax	18	17	0	12
Centre de services du Québec	53	251	47	117
Centre de services de l'Ontario	106	428	240	258
DG Est du Canada	0	0	10	3
Total Est	35 621	39 671	40 676	38 656
Manitoba	2 000	855	1 065	1 306
Mont-Riding	431	2 475	930	1 279
Nord des Prairies	1 996	2 317	4 986	3 099
Saskatchewan-Sud	2 285	828	811	1 308
Banff	2 871	5 959	3 700	4 177
Jasper	2 215	2 907	4 360	3 161
Kootenay / Yoho/LL	2 751	4 995	5 050	4 265
Mont Revelstoke / Glacier	845	927	1 907	1 226
Waterton / Bar U	1 010	3 070	8 128	4 069
Côte de la C.-B.	4 582	1 006	1 318	2 302
Gwaii Haanas	127	566	509	401
Sud des T.N.-O.	645	883	510	679
Yukon	907	934	1 272	1 038
Nunavut	386	41	189	205
Ouest de l'Arctique	0	0	0	0
Centre de services de gestion des biens de l'Ouest	5 487	13 046	8 921	9 151
Ouest et Nord du Canada	13	1	0	5
Hot Springs	711	1 748	269	910
Centre de services de l'Ouest	0	15	16	10
Bloc des parcs des montagnes	0	26	0	9
Total Ouest et Nord	29 262	42 598	43 940	38 600
Bureau national	0	78	0	26
Grand Total	64 883	82 347	84 617	77 282

ANNEXE K : AFFECTATION ET CIBLES DES IMMOBILISATIONS EN 1997

(en milliers de dollars)	Affectation en 1997	Cible de 65 %	Cibles différentes dans le PILT	Dépenses 2007-2008 en % de la cible	Moyenne sur 3 ans en % de la cible
Est de Terre-Neuve	1 127	732	916	104 %	184 %
Ouest de Terre-Neuve et Labrador	1 352	879		90 %	92 %
Îles du Cap-Breton	2 705	1 758		250 %	230 %
Nouvelle-Écosse continentale	1 804	1 172	1 148	27 %	79 %
Sud du Nouveau-Brunswick	1 147	746		316 %	233 %
Nord du Nouveau-Brunswick	901	586	621	21 %	17 %
Île-du-Prince-Édouard	901	586		1556 %	1100 %
Mingan	273	178	35	120 %	175 %
Gaspésie	1 016	661		57 %	51 %
Ville de Québec	523	340	539	1539 %	1282 %
La Mauricie	694	451		105 %	88 %
Ouest du Québec	2 820	1 833	1 186	219 %	216 %
Saguenay					
Est de l'Ontario	2 144	1 394		372 %	379 %
Centre de l'Ontario	2 595	1 687		315 %	236 %
Sud-Ouest de l'Ontario	901	586	1 706	116 %	567 %
Nord de l'Ontario	676	439	900	52 %	65 %
Centre de services de l'Atlantique/Halifax	206				
Centre de services du Québec	1 548				
Centre de services de l'Ontario	720				
DG Est du Canada	490				
Total Est	24 544	14 027		290 %	276 %
Manitoba	672	437		244 %	299 %
Mont-Riding	1 109	721		129 %	177 %
Nord des Prairies	1 615	1 050		475 %	295 %
Saskatchewan-Sud	1 134	737		110 %	178 %
Banff	1 918	1 247		297 %	335 %
Jasper	1 642	1 067		409 %	296 %
Kootenay / Yoho/LL	1 513	983		514 %	434 %
Mont Revelstoke / Glacier	585	380		501 %	322 %
Waterton / Bar U	715	464		1750 %	876 %
Côte de la C.-B.	1 234	802		164 %	287 %
Gwaii Haanas	92	60		849 %	668 %
Sud des T.N.-O.	853	554		92 %	123 %
Yukon	1 252	814		156 %	128 %
Nunavut	221	143		132 %	143 %
Ouest de l'Arctique	358	233		0 %	0 %
Centre de services de gestion des biens de l'Ouest	386	251		3553 %	3645 %
Ouest et Nord du Canada					
Hot Springs					
Centre de services de l'Ouest	696	452		4 %	2 %
Total Ouest et Nord	15 993	10 396			
Bureau national	2 141				
Grand Total	42 678	24 423			

ANNEXE L : INVESTISSEMENT EN ENTRETIEN ET EN IMMOBILISATIONS EN POURCENTAGE DE LA VR

(en milliers de dollars)	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Type de dépense PILT								
Entretien			40 363	41 007	41 283	41 605	41 941	42 150
Immobilisations	70 060	112 433	120 346	114 590	114 650	98 030	99 090	103 720
Modèle 1								
VR			7 816 273	8 030 760	8 056 943	8 079 180	8 098 839	8 129 247
Entretien en % de la VR			0,52 %	0,51 %	0,51 %	0,51 %	0,52 %	0,52 %
Immobilisations en % de la VR			1,54 %	1,67 %	1,49 %	1,21 %	1,22 %	1,28 %
Modèle 2								
VR	9 050 000	9 700 000	10 500 000	11 350 000	12 380 000	13 500 000	14 730 000	16 080 000
Entretien en % de la VR			0,38 %	0,36 %	0,33 %	0,31 %	0,28 %	0,26 %
Immobilisations en % de la VR	0,77 %	1,16 %	1,15 %	1,01 %	0,93 %	0,73 %	0,67 %	0,65 %

Notes : Les dépenses du PILT incluent les dépenses en immobilisations véritables et en réparation, y compris celles pour le 400^e de Québec et pour l'élargissement de la Transcanadienne. Elles excluent les sommes dépensées en achat de terrains. Le modèle 2 est fondé sur la VR des biens tirée du PILT des unités d'affaires. Le modèle 2 est fondé sur la VR des biens proposée par la Direction des biens immobiliers selon l'inflation dans le secteur de la construction.

ANNEXE M : ESTIMATION DES DÉPENSES EN ENTRETIEN ET EN IMMOBILISATIONS DIFFÉRÉES ACTUELLES ET FUTURES

Dépenses (en millions de dollars)	Dépenses du PILT								PILT 2008-2009						
	1998- 1999	1999- 2000	2000- 2001	2001- 2002	2002- 2003	2003- 2004	2004- 2005	2005- 2006	2006- 2007	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013
Entretien		40,36	40,36	40,36	40,36	40,36	40,36	40,36	40,36	40,36	41,01	41,28	41,61	41,94	42,15
Immobilisations		45	60	68	50	77	63	70	113	120	114,59	114,65	98,03	99,09	103,72
Total		85,7	100,5	108,0	90,5	117,1	103,3	110,4	152,9	160,7	155,6	155,9	139,6	141,0	145,9
Immobilisations en % du total		53 %	60 %	63 %	55 %	66 %	61 %	63 %	74 %	75 %	74 %	74 %	70 %	70 %	71 %

Les dépenses en entretien entre 2007-2008 et 2012-2013 sont tirées de l'Annexe F ci-dessus et des valeurs rapportées ou déduites du PILT des unités d'affaires. On suppose que les valeurs antérieures à cette année équivalent aux dépenses planifiées en 2007-2008. Les immobilisations réelles sont les véritables dépenses en immobilisation plus les dépenses OI-2 tirées des RDI, moins les achats de terrains. Les immobilisations planifiées sont tirées du cycle du PILT 2008-2009.

Modèle 1 : Entretien et immobilisations différés selon la VR rapportée dans le PILT des unités d'affaires

(en millions de dollars)	1999- 2000	2000- 2001	2001- 2002	2002- 2003	2003- 2004	2004- 2005	2005- 2006	2006- 2007	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	Total actuel et différé futur
VR estimées	6 900	7 100	7 200	7 300	7 400	7 500	7 600	7 700	7 816	8 031	8 057	8 079	8 099	8 129	
2 % de la VR	138	142	144	146	148	150	152	154	156	161	161	162	162	163	
Entretien différé d'exercice	98	102	104	106	108	110	112	114	116	120	120	120	120	120	
Entretien cumulatif	98	199	303	409	516	626	737	851	967	120	239	359	479	600	1 567
Immobilisations différées d'exercice	93	82	76	96	71	87	82	41	36	46	46	64	63	59	
Immobilisations cumulatives	93	174	251	347	418	505	587	628	664	46	93	156	219	278	942

La VR des biens est tirée du PILT des unités de gestion pour 2007-2008 jusqu'à 2012-2013 de l'Annexe G. La VR des années antérieures a été réduite à un chiffre constant de 6,9 M\$ de VR rapporté auparavant par l'Agence

Modèle 2 : Entretien et immobilisations différés selon la VR rajustée à l'inflation dans le secteur de la construction par la Direction des biens immobiliers

(en millions de dollars)	1999- 2000	2000- 2001	2001- 2002	2002- 2003	2003- 2004	2004- 2005	2005- 2006	2006- 2007	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	Total actuel et différé futur
VR estimées	7 350	7 580	7 850	8 050	8 250	8 530	9 050	9 700	10 500	11 350	12 380	13 500	14 730	16 080	
2 % de la VR	147	152	157	161	165	171	181	194	210	227	248	270	295	322	
Entretien différé d'exercice	107	111	117	121	125	130	141	154	170	186	206	228	253	279	
Entretien cumulatif	107	218	335	455	580	710	851	1 004	1 174	186	392	621	873	1 153	2 327
Immobilisations différées d'exercice	102	91	89	111	88	108	111	81	90	112	133	172	196	218	
Immobilisations cumulatives	102	193	282	393	482	589	700	782	871	112	245	417	613	831	1 702

La Direction des biens immobiliers a estimé la VRA pour les biens pour toutes les années.

Modèles d'entretien différé fondés sur la cote d'état actuelle

Pour estimer l'entretien différé fondé sur la cote d'état actuelle des biens de l'Agence, on a supposé que :

- le pourcentage de VR associé à une cote d'état particulière des données actuelles s'applique à tous les biens existants et manquants et à un portefeuille de biens ayant une VR différente;
- la cote d'état actuelle représente l'IEI moyen pour chaque bien dans cet état.

Le tableau ci-dessous illustre un scénario dans lequel les cotes d'état actuelles équivalent aux valeurs de l'IEI bon, passable et mauvais. Les biens en bon état ont un IEI moyen de 0,025 au milieu de la fourchette de 0 à 0,05 jugé bon. Un état passable équivaut à un IEI de 0,075. Une cote de mauvais état a un IEI de 0,2 au milieu entre le début de la fourchette de mauvais état et ce que le National Parks Service des États-Unis coterait « état critique de 0,3 ». Tout bien fermé porte un IEI de 0,5. Ce modèle produit un entretien différé actuel d'un peu plus de 1 G\$ avec les deux modèles illustrés dans le tableau 20.

	Cote d'état inscrite				Total
	Bon	Passable	Mauvais	Passable	
Portion de la VR de chaque état (selon le tableau 6)	0,6	0,44	0,28	0,02	
Valeur monétaire de la VR de chaque cote d'état	2 730	4 620	2 940	210	10 500
Rapport IEI (c.-à-d. portion de la VR qu'on suppose être de l'entretien différé)	0,025	0,075	0,20	0,5	
Valeur monétaire de l'entretien différé	68,25	346,5	588	105	1 108