Évaluation de la gestion des routes de transit de Parcs Canada

Rapport final
22 novembre 2010

Rapport présenté au Comité d'évaluation de Parcs Canada : le 16 décembre 2010
Approuvé par le directeur général de l'Agence : le 7 janvier 2011

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

Sa Majesté la reine du Canada, représentée par
le Directeur général de Parcs Canada, 2011
Catalogue No. : R62-415/2011F-PDF
ISBN : 978-1-100-97113-1

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE ..... **iii**

1. INTRODUCTION **1**

2. DESCRIPTION DE LA SOUS-ACTIVITÉ **1**

2.1 Définition et inventaire 1
2.2 Résultats et buts 5
2.3 Dépenses 6
2.4 Ressources humaines, rôles et responsabilités 7
2.5 Activités et extrants 8
2.6 Intervenants et partenaires 9
2.7 Modèle logique de gestion des routes de transit 10

3. CONCEPTION DE L'ÉVALUATION **12**

3.1 Objectif et portée de l'évaluation 12
3.2 Approche et questions 12
3.2.1. Méthodes 13
3.2.2. Forces et limites 14

4. CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION **17**

4.1 PERTINENCE 17
4.2 EFFICACITÉ 22
4.2.1. Activités et extrants 22
4.2.2. Résultats 27
4.3 EFFICIENCE ET ÉCONOMIE 34
4.4 CONCEPTION ET EXÉCUTION DU PROGRAMME 39

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS **46**

ANNEXE A : Résultat stratégique et architecture des activités de programmes **50**

ANNEXE B : Dépenses liées aux routes de transit par unité d'affaires **51**

ANNEXE C : Questions d'évaluation, attentes, indicateurs et sources de données **53**

ANNEXE D : Principaux documents examinés **57**

ÉTUDES DE CAS **59**

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Inventaire et description des routes de transit 4
Tableau 2 : Dépenses de F et E et dépenses en capital (en milliers de dollars) 6
Tableau 3 : ETP liés à la sous-activité de gestion des routes de transit 7
Tableau 4 : Modèle logique pour la sous-activité de gestion des routes de transit 11
Tableau 5 : Questions d'évaluation 12
Tableau 6 : Nombre estimatif de déplacements et de visites-personnes dans les parcs sélectionnés où passent des routes de transit 17
Tableau 7 : Tronçons de route gérés par l'Agence faisant partie du réseau routier national 18
Tableau 8 : Dépenses moyennes de F et E par kilomètre de route géré et véhicule desservi 36
Tableau 9 : Coefficients des dépenses de F et E et des dépenses en capital par rapport à la valeur de remplacement des biens 40

SOMMAIRE

L'Agence détient et gère environ 1 056 kilomètres de routes nationales ou provinciales numérotées à deux voies, situées dans les limites des parcs nationaux ou des lieux historiques nationaux. Les routes de transit représentent environ 10 % de la valeur de remplacement (VR) du portefeuille des biens de l'Agence estimée à 10,5 milliards de dollars et comptent en moyenne pour 11 % de ses dépenses de programmes directes des cinq derniers exercices. La mauvaise gestion de ces biens pourrait entraîner de graves conséquences pour l'accès à l'ensemble du réseau routier par les petites collectivités et l'efficience et la sécurité de la circulation dans le réseau. Il pourrait également y avoir d'importantes conséquences environnementales pour les parcs nationaux et les lieux historiques nationaux où les routes sont situées. Étant donné l'importance de l'investissement dans les biens et la nature des risques liés à l'exploitation des routes de transit, il a été déterminé que cette sous-activité devait être évaluée en priorité tant dans le Plan d'évaluation de Parcs Canada de 2009-2010 que dans celui de 2010-2011.

Bien que la gestion des routes de transit soit définie comme une sous-activité particulière dans l'architecture des activités de programmes (AAP) de l'Agence, il ne s'agit pas d'un programme au sens usuel, car elle n'est ni financée ni gérée de façon centralisée. Cette sous-activité est plutôt financée, exécutée et gérée à l'échelle locale par les unités de gestion, ou encore à l'échelle régionale dans un seul cas, et s'inscrit généralement dans le cadre des responsabilités globales de gestion et d'évaluation.

QUESTIONS D'ÉVALUATION

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

1. Pertinence : Les routes de transit répondent-elles à un besoin important ou remplissent-elles une fonction importante? La gestion des routes cadre-t-elle avec les mandats constitutionnels et juridiques et les priorités globales de l'Agence et du gouvernement?
2. Efficacité : Les objectifs de rendement en matière de gestion des routes de transit ont-ils été atteints et accomplit-on des progrès vers l'obtention de résultats?
3. Rapport coût-efficacité : Le programme génère-t-il des extrants et apporte-t-il des résultats de façon efficace et économique?
4. Conception et exécution : La gestion des routes de transit est-elle conduite efficacement et les ressources sont-elles attribuées adéquatement? Les normes sont-elles respectées? A-t-on envisagé d'autres méthodes d'exécution?

MÉTHODOLOGIE

Les données recueillies pour l'évaluation proviennent de multiples sources, dont un examen des documents et des dossiers, un sondage auprès de 13 gestionnaires des biens des unités de gestion ayant des responsabilités liées à la gestion des routes de transit, des visites dans 13 parcs nationaux munis de routes, des entrevues auprès d'employés de Parcs Canada (n=67), de représentants d'autres ministères fédéraux (n=4) et des ministères provinciaux et territoriaux des Transports (n=7), des services de police compétents (n=4) et d'autres intervenants et parties intéressées (n=26), ainsi que trois études de cas et analyses des données secondaires concernant les biens, les finances et les opérations. Compte tenu du nombre limité de données secondaires,

l'évaluation repose essentiellement sur l'examen des documents et les données qualitatives obtenues dans le cadre des entrevues et des visites sur place.

CONSTATATIONS

Selon l'évaluation, tout porte à croire que les routes de transit remplissent d'importantes fonctions dans le réseau routier national et provincial et qu'elles sont, dans l'ensemble, utilisées par un grand nombre de conducteurs, bien que les fonctions et l'utilisation des routes ne soient souvent pas des éléments essentiels du mandat et de l'objectif stratégique de l'Agence. La propriété et la surveillance des routes dans les parcs et les lieux historiques par le gouvernement fédéral et Parcs Canada reposent sur de bonnes bases constitutionnelles et législatives. L'Agence gère ces biens de façon à respecter les priorités du gouvernement du Canada, et surtout, de façon à contribuer à l'atteinte de ses buts en matière d'économie et de ceux axés sur la sécurité.

Selon les données concernant l'efficacité du programme, beaucoup d'autres gestionnaires de routes se fondent sur le même groupe de résultats de base généralement reconnus pour la gestion des routes, dont l'accessibilité, l'efficience et la sécurité de la circulation et l'atténuation des répercussions environnementales. Tout porte à croire que les activités pertinentes réalisées et les extrants produits concourent à l'obtention des résultats souhaités. Le petit groupe d'intervenants externes consulté n'a pas exprimé beaucoup de préoccupations quant à l'exploitation et à l'entretien des routes, ainsi qu'à la sécurité des routes provinciales ou territoriales adjacentes.

On dispose de peu de données quantifiables qui montrent que la gestion des routes de transit est utile à l'atteinte des résultats généralement reconnus ou qu'elle a une incidence sur ces résultats. Le cas particulier du projet d'élargissement à quatre voies de la route Transcanadienne (RT) dans le parc national (PN) Banff est une exception. Les coûts de la mise en place d'outils de mesure de la portée (c.-à-d. le comptage de la circulation) et des résultats, le manque d'expertise technique nécessaire pour certaines mesures, la demande insuffisante dans le contexte de la gestion quotidienne des activités et le fait que Parcs Canada n'est pas avant tout un office des transports sont toutes des raisons données pour ne pas élaborer ce genre d'outils de mesure.

La mesure du rendement systématique à l'échelle de l'Agence est axée sur un seul extrant, soit l'état des routes, qui est un indicateur probant et important autant pour les gestionnaires que pour les intervenants. Toutefois, bien que les cibles précises liées à l'état des routes soient utiles dans un cas, en l'occurrence pour la déclaration publique du niveau minimal de l'état des biens accepté par l'Agence (c.-à-d. 0 jour de fermeture en raison de l'état des biens), elles ne présentent pas d'intérêt pour les activités quotidiennes des gestionnaires liées aux routes ou sont décrites de façon telle que le rendement souhaité n'est ni clair, ni mesurable (c.-à-d. maintenir l'état de 60 % des routes).

Les données montrant que les routes sont gérées de manière efficiente et économique reposent principalement sur le fait que les gestionnaires affichent de l'intérêt pour bon nombre d'initiatives – qui ont été mises en œuvre – afin d'accroître l'efficience et la rentabilité de l'exploitation des routes ainsi que le recours régulier aux marchés concurrentiels pour les grands projets de réparation et de construction, lesquels sont foncièrement censés conduire à des solutions moins coûteuses. La plupart estiment que les gains en efficience et le recours aux options peu coûteuses ne servent pas à contrebalancer les budgets plutôt fixes, et les

représentants des ministères provinciaux et territoriaux des Transports que nous avons interrogés dans le cadre de l'évaluation partagent ce point de vue en ce qui touche leurs propres activités.

Les données quantitatives servant à estimer l'efficience et la rentabilité de l'exploitation des routes sont limitées à plusieurs égards, mais elles sont utiles pour montrer que la gestion efficiente des routes est un concept multidimensionnel et que plusieurs perspectives doivent être équilibrées dans la prise de décisions. Dans le meilleur des cas, les coefficients de rendement sont probablement plus efficaces pour susciter des questions et déclencher une étude plus poussée que les mesures autonomes qui permettent de déterminer sans équivoque si certaines unités sont plus ou moins efficaces ou rentables que d'autres.

Bien des aspects de la conception et de l'exécution de la gestion des routes de transit sont adéquats. Les structures de gouvernance et les processus sont compris et soutenus. Les principales questions concernent le caractère adéquat des ressources nécessaires à l'atteinte des objectifs, ainsi que la nécessité et les avantages de l'établissement de normes d'exploitation et de service claires, tant du point de vue de la gestion des risques juridiques que des responsabilités pouvant découler d'actions en justice et de la communication des niveaux de service prévus (p. ex., périodes de déneigement) ou de la qualité prévue des extrants (p. ex., normes de construction) aux usagers et aux intervenants. De nombreuses questions portant sur la gestion des routes de transit concernent également la gestion des biens en général, comme il est mentionné dans l'*Évaluation du programme de gestion des biens de Parcs Canada* (2009). Des recommandations propres à l'évaluation actuelle ont été formulées afin de ne pas dupliquer inutilement les recommandations et les plans d'action de gestion issus de l'évaluation de la gestion des biens précédente.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Le dirigeant principal administratif (DPA) devrait coordonner, de concert avec les directeurs généraux (DG) de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada, l'exécution d'un examen de la cible de rendement de l'Agence quant au maintien de l'état des routes et veiller à ce que cette cible soit claire, mesurable et surveillée.

Réponse

Acceptée : Le DPA travaillera en collaboration avec les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada afin de définir les options pour l'établissement de la cible. Les préoccupations soulevées au sujet de la clarté et du caractère mesurable seront abordées dans les options proposées au Comité de la haute direction aux fins de décision. Ces options comprendront une définition claire et approuvée (uniforme à l'échelle de l'Agence) ainsi qu'une méthode de mesure approuvée (calcul et données de référence) et elles seront mesurables. Les démarches seront achevées au plus tard le 30 juin 2011.

Recommandation 2

Les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada devraient, de concert avec le dirigeant principal des finances (DPF), veiller à ce que les routes entrant dans la sous-activité

soient définies de manière uniforme et à ce que les dépenses engagées pour chaque route de transit soient consignées adéquatement dans le système financier, conformément aux exigences de la politique, à savoir qu'il doit y avoir suffisamment de renseignements sur le rendement pour appuyer l'évaluation des programmes de façon efficace.

Réponse

Acceptée : Les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada demanderont au DPA de définir plus précisément la sous-activité afin de veiller à ce que les codes de dépenses soient cohérents. Lorsqu'ils auront obtenu ces précisions, les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada travailleront en collaboration avec le DPF en vue d'élaborer des lignes directrices sur l'établissement des coûts et un cadre de codage pour saisir l'information sur les dépenses pour chaque route de transit au plus tard le 30 juin 2011.

Recommandation 3

Le dirigeant principal administratif, de concert avec les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada, devrait présenter une politique, des directives ou des règles concernant les normes d'exploitation, d'entretien et de construction des routes.

L'adoption d'une approche uniforme à l'échelle nationale pour l'établissement de normes ne signifie pas que les mêmes normes doivent être appliquées à toutes les routes du pays. Les pratiques varient déjà selon les provinces et, dans certains cas, elles sont établies à l'échelle locale lorsqu'il est difficile de respecter les normes provinciales. Quelles que soient les normes adoptées, elles devraient être défendables sur le plan juridique et accessibles au public afin que les attentes en matière de service soient claires pour les usagers et les intervenants.

Réponse

Acceptée : Le DPA travaillera en collaboration avec les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada afin d'examiner et de mettre à jour la politique, les directives ou les règles actuelles qui se rapportent aux normes d'exploitation, d'entretien et de construction de routes au plus tard le 30 novembre 2011.

1. INTRODUCTION

Le mandat de Parcs Canada est le suivant :

> « 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;
- 167 lieux historiques nationaux du Canada (gérés par l'Agence);
- 4 aires marines nationales de conservation du Canada.

Parcs Canada accomplit son mandat par l'entremise de 5 activités de programme et de 20 sous-activités. Les principales activités de programme sont la **création de lieux patrimoniaux**, la **conservation des ressources patrimoniales**, l'**appréciation** et la **compréhension du public**, l'**expérience du visiteur** et l'**infrastructure des lotissements urbains et routes de transit**. L'évaluation porte principalement sur la sous-activité de gestion des routes de transit de l'activité de programme « infrastructure des lotissements urbains et routes de transit » (l'architecture des activités de programmes [AAP] est présentée à l'annexe A). Parcs Canada a effectué l'évaluation dans le cadre de l'engagement qu'il a pris aux termes de la *Politique sur l'évaluation du Conseil du Trésor (2009)* en vue d'évaluer toutes ses dépenses de programmes directes sur une période de cinq ans. Les dépenses totales liées aux routes de transit représentent en moyenne 11,1 % des dépenses de programmes directes que l'Agence a engagées au cours des cinq derniers exercices.

Dans les plans d'évaluation de l'Agence de 2009-2010 et de 2010-2011, il a été déterminé qu'il était hautement prioritaire d'évaluer la gestion des routes de transit compte tenu de l'importance des dépenses, de l'ampleur de la portée de la sous-activité (c.-à-d. le nombre d'usagers) et des risques éventuels sur le plan de l'économie, de la santé et de la sécurité si les routes ne sont pas gérées adéquatement. Le dernier examen d'envergure de la gestion des routes en général (c.-à-d. la stratégie nationale sur les routes) a été réalisé en 1994. La sous-activité n'a jamais fait l'objet d'une évaluation approfondie.

L'un des volets de la sous-activité, soit l'élargissement à quatre voies de la Transcanadienne dans le PN Banff, fera l'objet d'une évaluation distincte axée sur les résultats au cours de l'exercice 2014-2015, comme l'a exigé le CT lorsqu'il a autorisé le financement prévu dans le Plan d'action économique (PAE) pour l'achèvement de la dernière phase du projet.

2. DESCRIPTION DE LA SOUS-ACTIVITÉ

2.1 DÉFINITION ET INVENTAIRE

Les routes de transit sont des routes nationales ou provinciales numérotées qui passent dans un parc national ou un lieu historique national administré par Parcs Canada. L'Agence gère depuis longtemps les routes provinciales dans les parcs nationaux et les lieux historiques nationaux (c.-à-d. que la responsabilité de la majorité de ces routes lui a été attribuée avant 1970) et assume l'entière responsabilité des améliorations apportées aux tronçons de la route Transcanadienne

(RT) qui passent dans les lieux qu'elle gère depuis 1992, lorsque le gouvernement fédéral a abrogé la *Loi sur la route transcanadienne*.

La sous-activité de gestion des routes de transit n'est pas un programme distinct au sens usuel, car elle n'est ni financée ni gérée de façon centralisée; il s'agit plutôt de la classification d'un groupe de biens parmi tant d'autres qui sont gérés par l'Agence. Tout comme les lotissements urbains des parcs nationaux et certains aspects de l'exploitation des canaux historiques, la sous-activité de gestion des routes de transit a été séparée dans l'architecture des activités de programme (AAP) en raison de l'importance des biens et du fait qu'ils remplissent plusieurs fonctions qui ne font pas partie du mandat de base de l'Agence, à savoir la conservation des ressources patrimoniales, l'expérience du visiteur et l'éducation du public.

L'inventaire des tronçons de route visés par l'évaluation est présenté dans le tableau 1. Une route standard a deux voies pavées et une troisième voie de dépassement ou une voie pour véhicules lents à certains endroits. Le tableau comprend les renseignements suivants sur les routes :

- longueur (p. ex., dans le cas de la RT dans le PN Banff, qui a quatre voies au lieu de deux, le kilométrage est doublé pour que la longueur corresponde toujours à une unité de mesure de deux voies);
- exploitant (c.-à-d. si les activités d'exploitation et d'entretien de la route sont exécutées par le personnel de l'Agence ou si un marché a été passé);
- valeur de remplacement (c.-à-d. le coût actuel du remplacement des biens, qui sert à évaluer l'importance relative des biens et qui est couramment utilisé dans le cadre de la gestion des biens pour estimer les besoins en matière d'investissements);
- état de la chaussée des routes (c.-à-d. selon les rapports sur les routes gérées par l'Agence établis par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada [TPSGC], qui diffèrent de la notation de l'état figurant dans le Système de gestion des biens [SGB] de l'Agence).

Tous les inventaires comprennent un groupe de routes de base (c.-à-d. la RT en entier et près de 600 kilomètres de routes provinciales) qui entrent dans la définition d'une route de transit énoncée dans le plan comptable de l'Agence (c.-à-d. une route qui relie des collectivités et passe dans des parcs nationaux et des lieux historiques nationaux). Certains inventaires comprennent également trois routes provinciales supplémentaires qui traversent une frontière d'un parc national, mais qui ne débouchent pas directement à une autre frontière ou dont la chaussée est en gravier et non asphaltée. Ces routes comprennent la route 5 dans le PN Wood Buffalo (PNWB) [en gravier], la route 831 dans le PN Elk Island et la route 263 dans le PN de Prince Albert, ce qui ajoute plus de 180 kilomètres. Pour les besoins de l'évaluation, nous avons inclus toutes ces routes dans la portée de la sous-activité, bien que certaines données pertinentes sur les routes restantes, comme les dépenses, ne soient pas faciles à obtenir.

La longueur totale des routes à deux voies gérées par l'Agence a été estimée à 1 056 kilomètres[1] (c.-à-d. environ 281 kilomètres de la RT dans cinq parcs nationaux et plus de 775 kilomètres de routes provinciales numérotées dans 15 parcs nationaux et un lieu historique national). Selon les données, le coût d'acquisition total de tous les tronçons de route de transit s'élève à 519 millions de dollars. La valeur de remplacement (VR) estimative des routes de transit est de 1,08 milliard

[1] Bien que le Rapport ministériel sur le rendement de 2009-2010 indique 1 058 kilomètres de routes, il y a un léger écart dans la longueur totale de quatre routes par rapport aux données figurant dans notre tableau.

de dollars ou environ 10 % de la valeur de remplacement totale du portefeuille des biens de l'Agence. Les unités d'affaires de l'Ouest canadien gèrent la majorité des routes de transit du portefeuille; en effet, 72 % de la longueur totale des routes de transit se trouvent dans l'Ouest, de même que 71 % de la VR totale.

Tableau 1 : Inventaire et description des routes de transit

Unité de gestion	Parc ou lieu	Numéro de la route	Nom	Kilomètres de routes à deux voies	Exploitant	Valeur de remplacement (000 $)	Longueur en kilomètres selon l'état				
							Bon	Acceptable	Mauvais	Fermée	N.D.
Est de Terre-Neuve-et-Labrador	Terra-Nova	RT		41,8	APC	46 410	12,2	29,6			
		301	Route Eastport	8,2		6 386			8,2		
		310	Route Terra Nova	3,6		718					3,6
Ouest de Terre-Neuve-et-Labrador	Gros-Morne	430		72,1	Province – l'hiver	70 900	38,1	22,6	11,4		
		431		29		27 604	5	12,7	11,3		
	L'Anse aux Meadows	436		2,4		1 483			1,1		1,3
Cap-Breton	Cap-Breton	105	Piste Cabot	80,6	APC	75 848	21,7	7,4	51,5		
Sud du Nouveau-Brunswick	Fundy	114		20,6	APC	22 000		7,6	13		
Nord du Nouveau-Brunswick	Kouchibougouac	117		23,7	Entrepreneur	16 870			23,7		
Gaspésie	Forillon	132	Laurencelle	10,7	Province	10 800			10,7		
			Total de l'Est	292,7		**279 019**	**77**	**79,9**	**130,9**		**4,9**
						% de la longueur selon l'état	**26 %**	**27 %**	**45 %**	**0 %**	**2 %**
						% de la valeur de remplacement selon l'état	**27 %**	**29 %**	**43 %**	**0 %**	**1 %**
Mont-Riding	Mont-Riding	10		54,5	APC	33 856			54,5		
		19		29,3		10 061			29,3		
Nord des Prairies	Prince Albert	240	Route Cookston	17,6	APC	5 468			17,6		
		263		46,9		22 516			46,9		
		264	Route Eastgate	5,8		2 895	5,8				
	Elk Island	831		19,8	APC	17 500	19,8				
Centre de services routiers (CSR)	Banff	RT		142,6	CSR de l'APC	198 942	31,1	75,8	35,7		
		11	David Thompson	6		5 900			6		
		93S	Promenade de Kootenay	11		12 200			11		
	Jasper	16		76,9	CSR de l'APC	93 500		23,8	53,1		
	Kootenay	93S		92,5	CSR de l'APC	113 300	17,7	26,37	48,43		
	Yoho	RT		39,7	CSR de l'APC	82 800		11,5	28,2		
	Mont-Revelstoke	RT		13,7	CSR de l'APC	25 000	0,3	12,9	0,5		
	Glaciers	RT		43,6	CSR de l'APC	79 800	7,6	9,3	26,7		
	Lacs-Waterton	5	Pincher-Carston	5,95	APC	3 500	3,45	2,5			
		6	Route du Mont-Chief	22,3		13 200	5,42	16,88			
Côte de la C.-B.	Pacific Rim	4		21,4	Entrepreneur	18 457		0	21,4		
Sud des T.N.-O.	Wood Buffalo	5		114,2	Territoire						114,2
			Total de l'Ouest	763,75		**721 395**	**91,17**	**179,05**	**379,33**	**0**	**114,2**
						% de la longueur selon l'état	**12 %**	**23 %**	**50 %**	**0 %**	**15 %**
						% de la valeur de remplacement selon l'état	**15 %**	**34 %**	**54 %**	**0 %**	**0 %**
			Total général	**1 056,45**		**1 000 414**	**168,17**	**258,95**	**510,23**	**0**	**119,1**
						% de la longueur selon l'état	**16 %**	**25 %**	**48 %**	**0 %**	**11 %**
						% de la valeur de remplacement selon l'état	**18 %**	**33 %**	**51 %**	**0 %**	**0 %**

Source : longueur et état : comptes rendus de la gestion de l'état des routes de 2007, 2008 et 2009; année d'acquisition et valeur de remplacement : SGB et SAP.
La longueur totale de la RT à Banff est de 59,8 kilomètres (doublée) pour la partie élargie à quatre voies et de 23,1 kilomètres pour la partie non élargie.

Paravalanche dans le PN des Glaciers

Autres biens : Diverses autres infrastructures sont également liées à l'exploitation des routes, dont 118 ponts, 29 bâtiments, ainsi que d'autres installations, terres, routes et services publics (source : Système de gestion des biens). La photo ci-contre montre l'un de ces biens, un paravalanche dans le parc national des Glaciers, dont le but est de réduire le risque de devoir fermer la route en raison d'une avalanche.

D'autres biens importants remplissent une fonction dans la sous-activité, mais ils n'y sont pas exclusivement imputés. Parmi ceux-ci, citons les stations météorologiques dans les parcs et les systèmes de transmission radio. La répartition radio de Jasper et de Banff fait partie intégrante de la surveillance des routes et des interventions en cas d'urgence.

2.2 RÉSULTATS ET BUTS

Comme l'exige la *Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats* du CT, l'Agence a dressé la liste d'un certain nombre d'attentes et de cibles en matière de rendement pour la gestion des routes de transit dans son cadre de mesure du rendement (CMR) général. Jusqu'à l'exercice 2007-2008 inclusivement, cette liste comprenait les attentes suivantes : 1) les routes de transit seront ouvertes à la circulation de transit; 2) l'état des routes de transit sera maintenu de façon à réduire au minimum le risque pour les usagers; 3) les répercussions environnementales des routes seront réduites au minimum.

En 2008-2009, l'Agence a changé ses buts pour l'activité de programme « infrastructure des lotissements urbains et routes de transit » et la sous-activité de gestion des routes de transit. Le but fixé pour l'activité de programme est le suivant : « les routes de transit sont ouvertes à la circulation », la cible de rendement étant « 0 jour de fermeture des routes de transit en raison de leur état » (soit l'objectif en matière d'ouverture du cadre précédent, pour l'essentiel). En ce qui concerne la sous-activité, le résultat attendu est le suivant : « l'état des routes de transit est maintenu », la cible connexe étant « l'état de 60 % des routes de transit est maintenu » (soit, pour l'essentiel, l'objectif concernant le « risque pour les usagers » énoncé dans le cadre précédent, mais la cible de rendement est plus précise).

Bien que l'Agence ait modifié ses buts, sa méthode de gestion des routes est toujours fondée sur les concepts clés que sont l'accessibilité, le transport efficient et sécuritaire et l'atténuation des répercussions environnementales. Les objectifs sont explicites (par exemple, dans plusieurs présentations au CT, soit celles de 2005, de 2006 et de 2008, elle demande des fonds pour le projet d'élargissement à quatre voies de la RT dans le PN Banff) et comprennent des cibles pour les points suivants :

- réduction du nombre de collisions mortelles de 40 %;

- réduction du taux de mortalité de 80 % (toutes espèces confondues);
- amélioration de la compréhension des réactions de chaque espèce aux structures de passage;
- diminution de la durée du trajet sur le tronçon élargi à quatre voies (c.-à-d. que la durée du trajet diminuera parce que la congestion sera moins importante et que le nombre d'accidents sera moins élevé).

Beaucoup d'autres gestionnaires de routes se sont fixé ces mêmes buts généraux, comme le révèle notre analyse documentaire. L'évaluation du rendement en matière de gestion des routes concorde avec ces concepts.

2.3 DÉPENSES

Les dépenses que les routes occasionnent sont réglées au moyen d'affectations de fonds, de nouveaux fonds que l'Agence reçoit pour financer ses investissements dans les biens en général (p. ex., les fonds alloués dans le budget de 2005), ainsi que de fonds spéciaux affectés pour la réalisation de projets particuliers liés aux routes (p. ex., travaux urgents sur la RT dans les parcs des montagnes approuvés en 1992, travaux de réfection d'urgence et réparations d'immobilisations sur différentes routes dans l'Est du Canada approuvés en 2000 et financement important pour le projet d'élargissement à quatre voies de la RT dans le PN Banff provenant de diverses sources au cours des derniers exercices, dont 130 millions de dollars obtenus récemment par l'entremise du Plan d'action économique du gouvernement).

Le tableau 2 présente les dépenses directement attribuées à la sous-activité de gestion des routes au cours des cinq derniers exercices. L'annexe B comprend des ventilations plus détaillées par unité d'affaires et région.

Tableau 2 : Dépenses de F et E et dépenses en capital

(000 $)	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
F et E	17 100	20 668	20 831	20 179	19 754
Capital	15 061	45 127	33 176	50 898	93 623
Total	**32 161**	**65 795**	**54 007**	**71 077**	**122 932**

Source : Demandes de remboursement des dépenses AAP par la Direction des finances[2]

Les dépenses de fonctionnement et d'entretien (F et E) sont demeurées assez stables, soit entre 17 et 21 millions de dollars, bien qu'il convienne de noter que, pour diverses raisons mentionnées à l'annexe B, les dépenses totales de l'Agence sont probablement sous-estimées. La vaste majorité des dépenses de F et E enregistrées est engagée par le Centre de services routiers (CSR) de l'Ouest canadien (p. ex., 72 % en 2009-2010), qui gère 43 % des kilomètres de routes administrés par l'Agence, dont la majorité (c.-à-d. 85 %) des tronçons de la RT.

[2] Les chiffres ne comprennent pas les coûts des services « de l'Agence » ou des services « internes ». L'ajout de ces coûts augmenterait les dépenses totales d'environ 14 à 25 millions de dollars par année, et la hausse du montant serait proportionnelle à la part que la sous-activité représente dans les dépenses globales de l'Agence (p. ex., en théorie, comme les routes de transit représentaient 17 % des dépenses de l'Agence en 2009-2010, 17 % des coûts des services internes leur seraient imputés). Dans la pratique, les attributions réelles diffèrent de ce modèle, selon la façon dont l'Agence enregistre les coûts et selon que le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a demandé d'attribuer tous ces coûts aux fins d'établissement de rapports.

Les dépenses en capital engagées pour les routes ont plus que triplé au cours de la même période, ce qui est principalement attribuable aux fonds spéciaux alloués pour le projet d'élargissement à quatre voies de la RT dans le parc national Banff. Les dépenses en capital dans les routes représentaient 49 % de l'ensemble des dépenses en capital de l'Agence en 2009-2010. Soixante-quinze pour cent des dépenses en capital dans les routes ont été effectués dans l'Ouest canadien au cours de l'exercice 2009-2010, dont 99 % par l'entremise du CSR, en raison des travaux effectués sur la RT.

2.4 RESSOURCES HUMAINES, RÔLES ET RESPONSABILITÉS

Le tableau 3 présente les postes équivalents temps plein (ETP) affectés à la sous-activité de gestion des routes de transit. Les ETP représentent l'ensemble des nombreux postes à temps partiel comprenant des fonctions liées à l'activité. Le nombre d'ETP ne comprend pas le temps que le personnel consacre à d'autres activités pertinentes (p. ex., la surveillance des répercussions environnementales). Le nombre d'emplois directs liés aux routes de transit tend à cadrer avec la taille de la route et le débit de la circulation. Les unités de gestion qui gèrent des routes de transit plus importantes et plus utilisées sont donc plus susceptibles d'avoir un employé, ou peut-être deux, affectés directement à la sous-activité. En général, l'entretien des routes de transit n'est qu'une des nombreuses fonctions de l'équipe des services routiers et des gestionnaires des biens.

Tableau 3 : ETP liés à la sous-activité de gestion des routes de transit

Exercice	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
ETP	154,8	147,4	145,4	146,7	154,7

Source : Système de gestion des données sur les salaires, Direction des finances

Les rôles et les responsabilités liés à la gestion des routes de transit ressemblent à bien des égards à ceux rattachés à la gestion des autres biens.

Au Bureau national, le directeur, Biens immobiliers, est responsable de la politique, des directives et des systèmes d'information liés à la gestion des biens en général. Le directeur, Planification et rapports stratégiques, quant à lui, est responsable de coordonner l'élaboration du cadre de rendement visant les routes de transit. Les titulaires de ces deux postes relèvent directement du dirigeant principal administratif (DPA). Enfin, le dirigeant principal des finances (DPF) est responsable des conventions comptables liées aux biens. L'ensemble des politiques et des directives est approuvé par le Comité de la haute direction, d'après les recommandations du Comité des opérations, dans certains cas.

La responsabilité opérationnelle des biens est déléguée aux directeurs généraux de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada, qui la délèguent ensuite aux gestionnaires des unités d'affaires. Ces derniers sont généralement directeurs d'unité de gestion (DUG). Des conseillers en matière de biens et de petites équipes d'experts techniques aident les directeurs généraux à exercer leurs responsabilités en matière de gestion des biens.

Les DUG sont responsables de l'exploitation et de l'entretien des routes dans leur unité, pour six unités de gestion dans l'Est du Canada et cinq dans l'Ouest du Canada qui gèrent des routes de transit. Les gestionnaires des biens et leurs équipes de soutien les aident à exploiter, à entretenir et à gérer non seulement les routes, mais tous les biens. Les routes qui passent dans les PN Banff, Jasper, Lake Louise/Kootenay/Yoho, du Mont-Revelstoke et des Glaciers sont gérées par le

Centre de services routiers (CSR), à l'échelle régionale, depuis 1994. Le CSR est responsable de l'exploitation, de l'entretien et de la réfection de toutes les routes et de tous les chemins, de la collecte des ordures, ainsi que de la gestion de la flotte et des garages d'entretien au nom des unités de gestion des parcs des montagnes.

Conformément à la politique actuelle de l'Agence, les gestionnaires des unités de gestion ont le pouvoir d'approuver les investissements dans les biens allant jusqu'à deux millions de dollars, alors que les investissements de dix millions de dollars ou moins sont approuvés par les directeurs généraux de l'Est du Canada ou de l'Ouest et du Nord du Canada. Les projets de plus de dix millions de dollars sont présentés au CT aux fins d'approbation.

La majeure partie des fonds alloués dans le budget de 2005 a été répartie presque également entre les directeurs généraux de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada, lesquels ont ensuite attribué les fonds en fonction des analyses effectuées par les DUG. En revanche, les fonds du PAE que l'Agence a reçus ont essentiellement été gérés par un comité directeur national. Les fonds du budget de 2005 étaient censés couvrir toutes les dépenses en capital de Parcs Canada, y compris celles liées aux routes de transit. En conséquence, les unités d'affaires sont en concurrence pour obtenir du financement pour la réfection des routes face à d'autres projets d'investissement (p. ex., les projets liés aux installations destinées aux visiteurs ou aux canaux).

2.5 ACTIVITÉS ET EXTRANTS

Planification et établissement de rapports : Les unités responsables de la gestion des routes doivent cerner les risques et les menaces pour le rendement, établir les coûts et les priorités des interventions, demander du financement à l'externe, au besoin, ainsi que planifier l'entretien et les réparations importantes ou les activités de réfection. Elles sont responsables de tenir à jour les données sur l'état des biens et d'entrer ces données et les autres renseignements pertinents sur les routes dans le SGB ou le système financier SAP.

Exploitation des routes : Les activités d'exploitation sont exécutées dans le cours normal des activités de l'Agence. Par exemple, des patrouilles routières sont effectuées afin de repérer et de retirer les obstacles à la circulation (p. ex., grosses branches, bandes de pneus et autres débris). Des équipes se chargent de l'entretien normal des routes (p. ex., nettoyage de la surface et abattage des arbres qui obstruent la visibilité), effacent les graffitis et nettoient et dégèlent les ponceaux. Elles participent également à l'aménagement de fossés, au dallage, au débroussaillage et au fauchage le long des routes. L'hiver, elles installent des balises à neige, déneigent les routes et étendent des produits chimiques et des abrasifs pour prévenir l'accumulation de glace.

Garage du Col-Rogers – octobre 2009

Les équipes des services routiers facilitent la surveillance météorologique et des conditions routières en fournissant des renseignements aux stations de radio qui annoncent les conditions. Elles interviennent également en situation d'urgence, par exemple, lorsqu'il y a un accident de la route (elles sont souvent les premières à arriver sur les lieux selon les gestionnaires des unités), un emportement par les eaux, un éboulement, un glissement rocheux, une avalanche ou une inondation.

Entretien et réparations : L'entretien comprend les inspections pour satisfaire aux exigences prévues par la loi, les inspections pour assurer la santé et la sécurité, les travaux pour déterminer l'état des routes, l'entretien préventif et les réparations d'ordre secondaire (c.-à-d. les réparations dont le coût est inférieur à 10 000 $). L'Agence répare, installe et entretient les voies et les accotements des routes, les bordures de chaussée, les refuges, les rambardes, la signalisation, les réflecteurs de surface, les glissières de sûreté, les clôtures, les bretelles d'accès et les ponts. Selon l'unité, elle entretient également les passages à niveau, le matériel d'entretien (p. ex., les chasse-neige), les paravalanches et les installations de protection contre les inondations. Sur la photo ci-dessus, nous voyons le garage du Col-Rogers et le matériel qui s'y trouve.

Dépenses en capital : Les dépenses en capital servent à acquérir de nouveaux biens, ou encore à prolonger la durée de vie utile des biens existants ou à en améliorer les fonctions (c.-à-d. réfection). Parmi les projets d'immobilisations liés à la sous-activité, citons l'élargissement à quatre voies de tronçons de route, l'ajout de structures de passage supérieures ou inférieures pour animaux, l'installation de clôtures le long des routes et l'ajout de nouvelles infrastructures, comme des ponceaux, des fossés, des panneaux de signalisation, des zones de manœuvres pour camions et des bascules de pesage.

2.6 INTERVENANTS ET PARTENAIRES

L'Agence compte sur divers partenaires pour exécuter la sous-activité de gestion des routes de transit. Le plus important est TPSGC qui, conformément à la Politique sur les services communs du Conseil du Trésor, est responsable de la passation des marchés et de la gestion de la plupart des projets de plus de 400 000 $, et présente des analyses de l'état de la chaussée des routes et des besoins en investissement. Toutefois, une exception importante à la Politique sur les services communs a été consentie lorsque le CT a approuvé le financement le plus récent accordé pour l'élargissement à quatre voies de la RT dans le PN Banff. En effet, par l'entremise du Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers et du budget de 2009, l'Agence a obtenu le pouvoir de conclure des marchés concurrentiels pour la construction d'infrastructures et l'acquisition de produits et de services connexes d'une valeur pouvant aller jusqu'à 50 millions de dollars, de modifier ces marchés jusqu'à concurrence de cinq millions de dollars, de conclure des marchés

d'architecture et d'ingénierie d'une valeur pouvant aller jusqu'à cinq millions de dollars et de modifier ces marchés jusqu'à concurrence de 500 000 $.

Parmi les autres partenariats, citons, par exemple, l'entente que le CSR a conclue avec le ministère de la Défense pour la prestation de services de prévention d'avalanches dans les PN du Mont-Revelstoke et des Glaciers et l'échange d'équipement lourd pour le F et E dans la région, ainsi que les ententes abordées dans les études de cas avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour l'exploitation et l'entretien de routes en particulier.

Les divers intervenants dans la gestion des routes sont représentés dans un comité consultatif pour le projet d'élargissement à quatre voies de la RT dans le PN Banff. Le comité est composé de douze représentants, notamment d'associations d'utilisateurs de parcs, de groupes autochtones, d'organisations non gouvernementales (ONG) pour l'environnement, de l'industrie du transport, d'associations des transports, de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), de chambres de commerce, de lotissements urbains et de la province de l'Alberta.

2.7 MODÈLE LOGIQUE DE GESTION DES ROUTES DE TRANSIT

Un modèle logique illustrant le lien entre les intrants (c.-à-d. les biens, les ressources humaines et les dépenses) et les activités, les extrants et la portée, ainsi que les résultats à moyen et à long terme, est présenté au tableau 4. Il donne un aperçu visuel de la description du programme.

Tableau 4 : Modèle logique de gestion des routes de transit

<table>
<tr><td>Résultats à long terme</td><td colspan="4">- Grâce à des expériences significatives, les Canadiens et les Canadiennes ont un lien solide avec leurs parcs nationaux, leurs lieux historiques nationaux et leurs aires marines nationales de conservation.
- Ils jouissent de ces lieux protégés de façon à les laisser intacts pour les générations d’aujourd’hui et de demain.</td></tr>
<tr><td>Résultats à moyen terme</td><td colspan="4">- Les routes de transit sont ouvertes à la circulation.
- L’état des routes est maintenu.
- Les routes de transit sont plus sécuritaires et la circulation est bien gérée.
- Les répercussions environnementales des routes de transit sont réduites au minimum.</td></tr>
<tr><td>Portée</td><td colspan="2">Clients :
Visiteurs des parcs
Conducteurs qui passent par les parcs
Utilisateurs commerciaux</td><td>Partenaires de la prestation de services :
Provinces et territoires
TPSGC
Ministère de la Défense
Entrepreneurs</td><td>Intervenants et parties intéressées :
Groupes et communautés autochtones
Autres ministères fédéraux, provinces et municipalités
Industrie et associations
Autres fournisseurs de services (services de police compétents)</td></tr>
<tr><td>Extrants</td><td>- Évaluations du risque
- Évaluations environnementales et stratégies d’atténuation
- Propositions et plans de projets
- Budgets de projets</td><td>- Heures de patrouille
- Tronçons de route ou infrastructure nettoyés, dégagés ou déglacés, etc.
- État des routes maintenu</td><td>- État des biens maintenu (p. ex., réparations et retouches)
- Biens (glissières de sécurité remplacées)
- Parois rocheuses fortifiées
- Lieux de travail remis en état</td><td>- Bien ajouté, fonction améliorée ou durée de vie utile prolongée (p. ex., tronçons de route, voies, drains, murs de soutènement, bandes rugueuses, signalisation, structures de passage supérieures ou inférieures pour animaux et clôtures)</td></tr>
<tr><td>Activités</td><td>- Effectuer une évaluation du risque.
- Définir les prochains projets et établir les priorités.
- Effectuer des évaluations environnementales.
- Offrir un soutien pour la passation de marchés, au besoin.</td><td>- Prendre part aux patrouilles routières.
- Nettoyer et déneiger la chaussée, etc.
- Intervenir en cas d’urgence.</td><td>- Réparer et entretenir les routes et l’infrastructure.
- Remettre les chantiers d’excavation de gravier en état et procéder au nettoyage en cas de déversement.</td><td>- Concevoir et construire de nouveaux tronçons de route et l'infrastructure connexe, ou en superviser la construction.</td></tr>
<tr><td>Intrants</td><td colspan="4">- Personnel de Parcs Canada : ± 150 ETP
- Budgets : de 32 à 123 millions de dollars par année au cours des cinq derniers exercices.
- Biens : 1 056 kilomètres de route et autres biens connexes, dont des ponts, des bâtiments, du matériel et des terrains.</td></tr>
</table>

3. CONCEPTION DE L'ÉVALUATION

3.1 OBJECTIF ET PORTÉE DE L'ÉVALUATION

Dans le cadre de l'évaluation, nous avons examiné la pertinence, le rendement (p. ex., l'efficacité, l'efficience et l'économie) et le modèle de conception et d'exécution de la sous-activité, conformément aux exigences énoncées dans la Politique sur l'évaluation (2009) du CT. L'évaluation portait sur les routes de transit, telles qu'elles sont définies dans l'architecture des activités de programmes de l'Agence, mais pas sur les autres routes gérées par l'Agence, même si les mêmes ressources sont parfois utilisées pour les deux types de route (c.-à-d. budgets de F et E, personnel et matériel) et que ceux-ci posent des problèmes et des défis semblables. Le personnel responsable de l'évaluation à l'Agence Parcs Canada (APC) a effectué l'évaluation entre août 2009 et mai 2010.

3.2 APPROCHE ET QUESTIONS

Les évaluateurs ont employé de multiples méthodes transversales combinées pour aborder les questions d'évaluation. Ces dernières étaient énoncées dans le *Cadre d'évaluation pour le programme de gestion des routes de transit* approuvé le 9 juillet 2009. Il y avait dix questions précises et dix-sept attentes qui s'y rapportaient. Elles ont été adaptées à partir du cadre initial et portent sur les trois questions générales que sont la pertinence, le rendement et la conception du programme. Les principales questions sont énoncées dans le tableau 5. L'annexe C comprend une matrice des questions plus détaillée, les observations que nous souhaitions tirer, les indicateurs et les sources de données pertinentes.

Tableau 5 : Questions d'évaluation

Pertinence
1. Existe-t-il un besoin continu pour ces routes?
2. Existe-t-il un cadre constitutionnel et juridique sur lequel se fondent le gouvernement fédéral et l'Agence pour l'exploitation des routes?
3. Dans quelle mesure la propriété et l'exploitation des routes cadrent-elles avec le mandat et les objectifs de Parcs Canada et les priorités générales du gouvernement?
Rendement
4. Dans quelle mesure les activités prévues sont-elles réalisées et les extrants souhaités sont-ils produits?
5. Les cibles de rendement établies pour les activités ou les extrants sont-elles importantes pour les gestionnaires et les intervenants? Sont-elles logiquement liées aux résultats et sont-elles atteintes?
6. Dans quelle mesure les résultats prévus (c.-à-d. circulation efficiente et sécuritaire et atténuation des répercussions environnementales) sont-ils atteints?
7. La méthode de gestion des routes de transit permet-elle de produire des extrants de manière efficiente et d'atteindre des résultats de manière économique?
Conception du programme
8. Les structures de gouvernance, les processus et les ressources en place pour la gestion des routes sont-ils appropriés et adéquats pour atteindre les extrants et les résultats souhaités?
9. Dans quelle mesure les activités et les extrants sont-ils orientés selon les normes pertinentes et sont-ils conformes à ces normes?
10. Existe-t-il d'autres modèles d'exécution raisonnables et pratiques pour la gestion des routes de transit?

3.2.1. Méthodes

Les méthodes de collecte de données sont résumées ci-dessous.

Examen des documents et des dossiers	Un large éventail de documents, dont la loi, la politique, les plans, les rapports et la documentation publiée, ont été examinés pour l'évaluation (la liste de ces documents est présentée à l'annexe D).
Sondage auprès des gestionnaires des biens	Un sondage a été effectué auprès des gestionnaires des biens de 13 unités opérationnelles responsables d'au moins une route de transit. Ce sondage avait pour but de confirmer l'information recueillie dans d'autres documents (p. ex., la longueur et l'état des routes et les dépenses), de rassembler d'autres renseignements concrets (c.-à-d. les politiques et les normes applicables à la gestion des routes, les attentes en matière de rendement à l'échelle locale et les modèles d'exécution) et de recenser les intervenants éventuels afin d'interroger les personnes clés. Le sondage a été effectué avant les visites sur place. Les gestionnaires de douze des treize unités visées par le sondage ont répondu.
Visites sur place et observation directe	Pendant la période d'octobre à décembre 2010, nous avons visité 13 des 18 parcs nationaux où se trouvent les routes (c.-à-d. Terra-Nova, Gros-Morne, Hautes-Terres-du-Cap-Breton, Forillon, Mont-Riding, Banff, Kootenay, Yoho, Jasper, Mont-Revelstoke, Glaciers, Lacs-Waterton et Wood Buffalo). Les lieux ont été choisis d'après six critères : la représentation régionale, l'importance relative (c.-à-d. dépenses d'entretien et valeur de remplacement), la longueur, la fréquentation du parc visé, le risque (c.-à-d. état des routes) et le modèle de gestion. Les évaluateurs ont parcouru 850 kilomètres sur les routes de transit (c.-à-d. environ 77 % de la longueur totale) et ont observé les routes, le débit de circulation et l'infrastructure correspondante. Nous nous sommes également rendus au bureau du DG de l'Est du Canada, au CSR et au Centre de services de l'Atlantique.
Entrevue auprès des intervenants clés	Les intervenants clés comprenaient les suivants : • soixante-sept employés de Parcs Canada (c.-à-d. six membres du personnel du Bureau national, sept des bureaux des DG de l'Est du Canada ou de l'Ouest et du Nord du Canada ou des centres de services et 54 des unités de gestion); • quatre représentants d'autres ministères fédéraux (TPSGC, Transports Canada et Partenariats public-privé Canada Inc.); • neuf représentants des offices des transports provinciaux ou territoriaux (c.-à-d. directeurs, gestionnaires régionaux ou gestionnaires des opérations de la Colombie-Britannique [C.-B.], de l'Alberta, des Territoires du Nord-Ouest [T.N.-O.], du Manitoba, du Québec, de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve-et-Labrador [T.-N.-L.]); • quatre représentants des services de police compétents (p. ex., la GRC dans trois territoires de compétence et la Sûreté du Québec); • vingt-six représentants d'autres intervenants externes ou parties intéressées

(c.-à-d. collectivités autochtones, industrie et associations des transports, industries du tourisme et de l'accueil, associations coopérantes, organisations non gouvernementales et municipalités et lotissements urbains desservis par les routes de transit).

Quinze des cent dix entrevues ont été menées par téléphone, alors que les autres ont été effectuées en personne, souvent dans le cadre des visites sur place.

Études de cas

Trois études de cas ont été réalisées afin d'étudier de façon plus approfondie les situations dans lesquelles d'autres modèles de prestation de services avaient été employés, soit par la passation de marchés pour l'exploitation et l'entretien des routes dans les PN Forillon et Wood Buffalo, ou encore par la gestion des routes à l'échelle régionale par l'entremise du CSR. Chaque étude de cas est présentée en détail en annexe du présent rapport.

Analyse des données secondaires

Nous nous sommes fondés sur le système financier de l'Agence, le Système de gestion des biens (SGB), le Système national de suivi des incidents (SSI) [c.-à-d. le système utilisé pour la surveillance des incidents liés à la sécurité publique, à l'application de la loi et à la conformité, ainsi que des interactions humaines avec les espèces sauvages, et pour l'établissement de rapports connexes] et les données locales des gestionnaires sur le débit de circulation sur les routes afin de décrire la sous-activité et d'examiner des questions d'évaluation et des indicateurs en particulier. Nous avons demandé aux représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux de nous fournir des données sur les dépenses liées aux routes afin de comparer les coûts de la prestation de services, mais nous n'avons pu les obtenir en raison du manque de disponibilité ou du caractère délicat de l'échange de renseignements.

3.2.2. Forces et limites

L'examen des documents et des dossiers, les entrevues, les visites sur place et les études de cas nous ont permis de bien comprendre les opérations routières et la nature des problèmes et des défis auxquels les gestionnaires sont confrontés. Nous avons également pu rassembler quelques données quantitatives qui ne se trouvaient pas dans les systèmes nationaux, tels que les comptages de la circulation. Les entrevues que nous avons menées auprès des intervenants clés à Parcs Canada étaient approfondies, et nous pouvons considérer qu'elles représentent bien les opinions et les perceptions actuelles du personnel de l'Agence. De même, nous avons pu interroger plusieurs représentants des offices des transports provinciaux et territoriaux, et leurs points de vue sur les opérations routières de l'Agence sont bien représentés. Bien que nous ayons interrogé les représentants de trois autres ministères et organismes fédéraux seulement, ces derniers sont les principales organisations qui revêtent de l'importance pour les opérations routières de l'Agence.

Les représentants des services de police compétents ainsi que les autres intervenants et parties intéressées ont en grande partie été désignés par les gestionnaires de Parcs Canada (c.-à-d. dans le cadre du sondage auprès des gestionnaires, des visites sur place et des entrevues) et forment

donc un échantillon de commodité et non pas un échantillon aléatoire de la population de référence. Les résultats ne donnent pas nécessairement un aperçu complet ou représentatif des opinions de ces groupes. Nous n'avons pu combler ces lacunes en raison des contraintes de temps et de ressources.

En ce qui concerne les données secondaires, nous avons pu nous fonder sur les données concernant l'état de la chaussée présentées dans les comptes rendus de la gestion de l'état des routes de TPSGC, qui sont des indicateurs importants pour l'évaluation du rendement. Les comptes rendus de la gestion de l'état des routes sont généralement produits tous les trois ans. Les tronçons de chaussée y sont notés sur une échelle de 0 à 100 (indice de l'état de la chaussée). Si la note est de 68 ou plus, la chaussée est en bon état; si elle se situe entre 60 et 68, l'état de la chaussée est acceptable; et si la note est inférieure à 60, la chaussée est en mauvais état. Étant donné que les mêmes routes étaient notées dans l'indice de l'état de la chaussée pour différents moments, nous avons pu évaluer les changements au fil du temps. De plus, les rapports comprennent des estimations des coûts qu'engendrerait l'amélioration de l'état des routes, et ces données nous ont été utiles pour répondre aux questions concernant le caractère adéquat des ressources et la probabilité que l'état des routes s'améliore ou se détériore à l'avenir.

Toutefois, les données secondaires dont disposait l'Agence ne nous ont généralement pas aidés à répondre aux questions d'évaluation de base et à étudier les indicateurs. En effet, les données sur les dépenses que les unités de gestion ont rassemblées sont incohérentes (voir l'annexe B), ne sont pas facilement attribuables à des routes en particulier (c.-à-d. dans les cas où une unité gère plus d'une route) et ne sont pas toutes liées de la même manière aux activités ou aux extrants habituels (c.-à-d. sel, sable et essence consommés sur les routes) dans l'ensemble du réseau[3]. Par ailleurs, il manque beaucoup de données quantitatives sur les activités (p. ex., le nombre d'heures de patrouille sur les routes) ou les extrants précis (p. ex., la fréquence des inspections des routes), à l'exception des données sur l'état des routes. Tous ces facteurs ont restreint notre capacité de répondre rigoureusement aux questions portant sur l'efficience et l'économie.

Nous disposons d'autres données secondaires (c.-à-d. débit de circulation, nombre d'accidents, nombre d'animaux blessés et taux de mortalité chez les animaux sauvages résultant de collisions avec des véhicules), mais elles sont souvent incomplètes. Toutefois, nous en avons utilisé certaines pour répondre aux questions d'évaluation de base portant sur l'efficience et la sécurité de la circulation et sur les répercussions environnementales des routes. La qualité des données concernant certains indicateurs de résultat pour la RT dans le PN Banff est cependant très élevée en général.

L'élaboration de nouvelles données brutes ou l'exécution d'une analyse détaillée des opérations pour laquelle il faudrait atténuer l'incidence de l'absence ou de l'incohérence des données secondaires (p. ex., nouvelles mesures du débit de circulation, types d'accidents et détermination

[3] Dans certains cas, les dépenses sont imputées aux routes de transit de manière empirique et non selon des méthodes comptables précises (c.-à-d. que l'on estime la fraction des coûts à imputer aux routes de transit par rapport aux routes intérieures lorsque des camions passent d'une route à une autre pendant le déneigement ou l'épandage de sel ou de sable). Les règles pratiques diffèrent entre les unités opérationnelles. Dans ces cas, l'estimation est une pratique raisonnable des gestionnaires aux réalités des activités sur le terrain, et à notre avis, ne représente pas une grande limite pour la détermination des coûts de la sous-activité.

des coûts attribuables à chaque route) n'entrent pas dans la portée de l'évaluation. Par conséquent, l'évaluation est essentiellement basée sur l'analyse de la documentation et des dossiers et les données qualitatives que nous avons obtenues dans le cadre des entrevues auprès des intervenants clés et des visites sur place. L'analyse est complétée par les données quantitatives dont nous disposions.

4. CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION

4.1 PERTINENCE

Question 1	Indicateurs
Existe-t-il un besoin continu pour ces routes?	• Niveau d'utilisation (circulation routière) • Mesure dans laquelle les routes apportent d'importants avantages sociaux ou économiques

Attente : Les routes sont utilisées et remplissent des fonctions importantes dans le réseau de transport.

Une estimation du niveau de la demande pour les tronçons de route de transit gérés par l'Agence de même que le nombre de visites-personnes enregistré dans chaque parc national pour l'exercice 2008-2009 sont illustrés dans le tableau 6. Nous disposions de données sur le débit de circulation pour 14 des 28 routes de l'inventaire (c.-à-d. 50 %). Le débit de circulation total pour ces routes s'élève à environ 15 millions de véhicules. L'étendue réelle de la demande annuelle globale est donc sous-estimée, bien qu'il soit difficile de déterminer dans quelle mesure elle l'est puisque les données sur le débit de circulation n'étaient pas disponibles pour certaines routes et que certaines données dont nous disposions portaient seulement sur le comptage de la circulation pour certaines périodes de l'année (c.-à-d. saison principale ou période de pointe). La grande partie du débit de circulation (84 %) figurant au tableau concerne les tronçons de la route dans les parcs des montagnes dont le CSR est responsable.

Tableau 6 : Nombre estimatif de déplacements et de visites-personnes dans les parcs sélectionnés où passent des routes de transit

Parc	Route	Débit (nombre de voitures recensées au cours du dernier exercice pour lequel les données étaient disponibles)	Fréquentation des parcs en 2008-2009 (nombre de personnes)
PN Terra-Nova	RT	> 600 000 (5 mois)	259 079
PN du Gros-Morne	430	> 200 000 (5 mois)	134 292
PN Fundy	114	> 200 000 (un an)	255 456
PN Kouchibouguac	117	> 200 000 (un an)	146 736
PN Forillon	132	> 300 000 (6 mois)	127 269
PN du Mont-Riding	10	> 550 000 (6 mois)	249 493
PN Elk Island	831	> 70 000 (un an)	198 231
PN Banff	RT	> 6 250 000 (un an)	3 114 535
PN Jasper	16	> 1 400 000 (un an)	1 867 058
PN Kootenay	93S	> 1 200 000 (un an)	421 096
PN Yoho	RT	> 1 900 000 (un an)	543 424
PN du Mont-Revelstoke et des Glaciers	RT	> 1 700 000 (un an)	603 699
PN des Lacs-Waterton	6	> 200 000 (un an)	373 257
PN Wood Buffalo	5	> 45 000 (un an)	975
Total		**> 14 815 000**	**8 294 600**

Les estimations du débit de circulation pendant la saison principale ne peuvent pas être extrapolées au reste de l'exercice.
Sources : débit – diverses sources fournies par les PN; fréquentation : données sur la fréquentation à Parcs Canada, 2004-2009.

La fréquentation des parcs est un comparateur utile, car nous pouvons constater que les débits mesurés en nombre de véhicules pour une période donnée sont souvent supérieurs au nombre de

visites dans les parcs nationaux où passent les routes. Cela met en évidence le fait que les routes remplissent généralement d'autres fonctions que de donner l'accès aux endroits de Parcs Canada.

Les routes gérées par l'Agence ont les fonctions suivantes :

- Elles sont les **seuls accès routiers** à plusieurs collectivités, dont Fort Smith (à l'est du PN Wood Buffalo, Tofino (au nord-ouest de la réserve de parc national Pacific Rim), Neils Harbour et Pleasant Bay (au nord du PN des Hautes-Terres-du-Cap-Breton), Terra Nova et Eastport (à proximité du PN Terra-Nova) et les nombreuses collectivités situées au nord du PN du Gros-Morne à Terre-Neuve-et-Labrador.
- Elles sont d'**importants accès routiers** à plusieurs collectivités, dont celles situées près du PN Forillon (Cap-des-Rosiers), du PN Fundy (Alma), du PN Kouchibouguac (Pointe-Sapin) et du PN du Mont-Riding (Wasagaming et Dauphin), et des routes collectrices importantes au réseau routier principal.
- Elles sont d'**importants corridors de transport** du réseau routier national (RRN)[4]. Environ 40 % des routes de transit gérées par l'Agence font partie du RRN, et par définition, elles sont réputé être d'importantes routes de liaison qui sont essentielles à l'économie et aux déplacements des Canadiens. Les routes pertinentes sont énumérées dans le tableau 7.

Tableau 7 : Tronçons de route gérés par l'Agence faisant partie du réseau routier national

Parc ou lieu	Numéro de route	Longueur (en kilomètres)		
		Principale	**Collectrice**	**Total**
Terra-Nova	RT	41,8		
Gros-Morne	430		72,1	
Banff	RT	142,6		
Jasper	16	76,9		
Yoho	RT	39,7		
Mont-Revelstoke	RT	13,7		
Glaciers	RT	43,6		
	Total de kilomètres	**358,3**	**72,1**	**430,4**
Pourcentage de la longueur totale des routes de transit		**33,9 %**	**6,8 %**	**40,7 %**

En bref, les niveaux de la demande varient selon chacune des routes gérées par l'Agence. La demande est parfois élevée, et souvent à d'autres fins que la visite des parcs nationaux ou des lieux historiques nationaux.

[4] Le réseau routier national, établi en 1988, est un réseau de routes de liaison interprovinciales et internationales importantes qui sont jugées essentielles à l'économie et aux déplacements des Canadiens. Plus de 95 % du RRN appartient aux autorités provinciales et est exploité par ces dernières. Les routes du RRN relevant de la compétence fédérale (la plupart des routes qui passent dans les parcs nationaux et la route de l'Alaska) représentent environ 3 % du RRN, alors que les routes relevant des administrations municipales représentent environ 2 %.

Question 2	Indicateurs
Existe-t-il un cadre constitutionnel et juridique sur lequel se fondent le gouvernement fédéral et l'Agence pour l'exploitation des routes?	Mesure dans laquelle la répartition constitutionnelle des pouvoirs et des lois autorise le gouvernement fédéral à exploiter les routes et définit le rôle de Parcs Canada dans la gestion des routes passant dans ses lieux.

Attente : Le rôle que joue le gouvernement fédéral dans l'exploitation des routes est fondé sur la constitution et la loi.

En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les routes sont considérées comme des « travaux et entreprises de nature locale » et relèvent des provinces et des territoires. La grande partie du 1,4 million de kilomètres de routes à deux voies au Canada appartient donc aux gouvernements provinciaux ou territoriaux et est gérée par ces derniers.

Par conséquent, le rôle qu'a joué le gouvernement fédéral dans la gestion des routes a principalement centré sur le financement conjoint des investissements dans les routes depuis 1919. Les fonds fournis à l'appui de la *Loi des grandes routes du Canada* étaient dans le but d'accroître l'efficience et la cohérence du réseau, d'améliorer l'économie nationale, de développer le tourisme et de réduire le taux de chômage (les sources pertinentes sont énumérées à l'annexe D). En 1992, la *Loi sur la route transcanadienne* a été abrogée après l'achèvement de la RT.

Bien que la *Loi constitutionnelle de 1867* confère généralement la compétence en matière de routes aux provinces, il y a des exceptions concernant le service militaire et la défense du pays, ainsi que « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens »[5]. Ce pouvoir s'étend aux routes et aux chemins situés dans les limites des terres réservées à ces fins. Par conséquent, le gouvernement fédéral se réserve la gestion de certaines routes et de certains chemins qui passent sur le territoire fédéral (p. ex., les parcs, les bases militaires et les terres de la Commission de la capitale nationale) et dans les réserves autochtones.

Attente : L'autorisation et les responsabilités légales en matière de propriété et d'exploitation des routes de Parcs Canada sont énoncées dans la loi.

Parcs Canada gère les routes qui passent dans ses parcs d'après son cadre juridique, tel qu'il est mentionné dans la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* (2000). L'Agence exploite les tronçons de route dans les parcs nationaux parce qu'ils se trouvent sur le territoire fédéral, dans les limites des parcs, conformément à l'annexe 1 de la *Loi*. Comme l'exige la *Loi*, le gouverneur en conseil peut se réserver le droit d'adopter des règlements concernant la mise sur pied, l'entretien, la gestion ainsi que l'usage des voies routières et les circonstances dans lesquelles elles doivent être ouvertes ou peuvent être fermées au public. De plus, en vertu de la *Loi*, la mise sur pied et l'usage des voies routières n'ont pas pour effet d'exclure des terres du parc. Depuis l'abrogation de la *Loi sur la route transcanadienne* en 1992, Parcs Canada assume la responsabilité de la recapitalisation de l'infrastructure déjà en place, bien que l'ensemble du gouvernement du Canada soit responsable de financer les développements et les améliorations de taille (p. ex., financement important réparti sur plusieurs années pour le projet d'élargissement à quatre voies de la RT dans le PN Banff).

[5] *Loi constitutionnelle de 1867*, partie VI, article 91, points 7 et 24.

Question 3	Indicateurs
Dans quelle mesure la propriété et l'exploitation des routes cadrent-elles avec le mandat et les objectifs de Parcs Canada et les priorités générales du gouvernement?	• Mesure dans laquelle les buts et les objectifs du programme de gestion des routes concordent avec le cadre pangouvernemental ainsi qu'avec le mandat et les priorités de Parcs Canada.

Attente : La propriété et l'exploitation des routes sont liées au mandat et à l'objectif stratégique de l'Agence.

Rien ne montre dans le mandat de l'Agence (voir page 1) ou dans son objectif stratégique énoncé dans l'encadré ci-dessous qu'elle est logiquement tenue de posséder et d'exploiter les routes de transit situées dans les lieux qu'elle gère. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la gestion des routes de transit a été volontairement définie comme une sous-activité distincte dans l'AAP de l'Agence, en partie parce que la propriété et l'exploitation de ces biens ne sont pas considérées comme essentielles à l'accomplissement du mandat de l'Agence. D'après l'analyse effectuée pour la stratégie nationale sur les routes de 1994, on estimait que 65 % du coût total de l'entretien et de l'amélioration des routes en général n'était pas lié au mandat de l'Agence (c.-à-d. que, pour l'essentiel, les coûts liés aux routes de transit ne concernaient pas le mandat).

Objectif stratégique de l'Agence
Grâce à des expériences significatives, les Canadiens et les Canadiennes ont un lien solide avec leurs parcs nationaux, leurs lieux historiques nationaux et leurs aires marines nationales de conservation. Ils jouissent de ces lieux protégés de façon à les laisser intacts pour les générations d'aujourd'hui et de demain.

Bien que ce ne soit pas logiquement lié au mandat ou à l'objectif stratégique, la vaste majorité des intervenants clés à l'Agence a indiqué qu'étant donné l'existence de ces biens dans les limites des parcs nationaux ou des lieux historiques nationaux, il est important que l'Agence joue un rôle de surveillance dans l'exploitation de ces biens afin de veiller à appuyer ses objectifs fondamentaux en matière de conservation et de jouissance des lieux patrimoniaux. Quelques-uns de ces intervenants se sont opposés à ce que des tiers réalisent les activités de gestion et d'entretien des routes.

Attente : Les routes sont exploitées de manière à contribuer aux priorités pangouvernementales.

Compte tenu de la gestion et de l'exploitation des routes, l'approche que l'Agence a choisie pour assumer ses responsabilités est logiquement liée à l'ensemble des priorités énoncées dans le cadre pangouvernemental[6]. Par exemple, il existe un lien étroit entre la gestion des routes de transit et la priorité que le gouvernement accorde à la forte croissance économique. Ce résultat vise à renforcer la croissance et le développement économique dans toutes les régions et tous les secteurs de l'économie, particulièrement en améliorant les réseaux et les corridors de transport et en construisant et en renforçant l'infrastructure matérielle. La façon dont ce sera fait n'est pas déterminée, mais les activités de l'Agence liées au maintien de l'état des routes appuient manifestement ce but, surtout du fait qu'environ 40 % des routes de transit sont des tronçons du RRN. Des fonds étaient prévus au budget de 2009 pour l'élargissement à quatre voies des

6 http://www.tbs-sct.gc.ca/ppg-cpr/frame-cadre-fra.aspx

tronçons de la Transcanadienne dans le parc national Banff « afin d'accroître la sécurité des voyageurs et d'améliorer la circulation routière »[7].

Par ailleurs, l'accent que met l'Agence sur l'état, la conception et la gestion de l'infrastructure routière est lié à l'un des résultats souhaités du gouvernement du Canada, à savoir la sécurité des collectivités, bien que ce lien soit moins direct. La gestion des répercussions environnementales des routes cadre avec le résultat « un environnement propre et sain » puisqu'un certain nombre de répercussions négatives possibles vont de pair avec le passage d'une route dans un parc, par exemple, la mortalité de la faune, la fragmentation de l'habitat et les dommages pouvant être causés par l'écoulement de produits chimiques. En donnant l'accès aux parcs nationaux, les routes de transit contribuent également à faire vivre et comprendre aux Canadiens la culture et le patrimoine canadiens dynamiques.

CONSTATATION GÉNÉRALE : PERTINENCE

Les routes de transit continuent d'être pertinentes. Nos données indiquent un besoin important et continu pour ces routes exploitées par l'Agence, et ce malgré un usage qui varie. Ces routes servent plusieurs fonctions : dans certains cas elles remplissent des fonctions sociales et économiques pour les collectivités qui seraient autrement isolées, elles simplifient considérablement l'accès aux collectivités, ou elles font partie intégrante du réseau routier national.

Le fondement constitutionnel et juridique sur lequel repose le rôle du gouvernement fédéral dans la propriété et l'exploitation de routes en particulier est valable et la propriété des tronçons de route dans les limites des endroits gérés par Parcs Canada est fondée en droit. La propriété et l'exploitation des routes ne sont pas logiquement liées au mandat de base ou à l'objectif stratégique actuel de l'Agence et ne sont pas nécessaires à l'accomplissement de son mandat ou à l'atteinte de cet objectif. Toutefois, étant donné que l'Agence est la propriétaire de ces biens, la façon dont elle gère les routes a un rapport avec les priorités générales de l'ensemble du gouvernement.

[7] Budget de 2009 : Plan d'action économique du Canada, le 27 janvier 2009.

4.2 EFFICACITÉ

La présente section du rapport est subdivisée en deux parties : la première concerne les activités, les extrants et les cibles connexes, et la deuxième porte essentiellement sur les indications montrant que les résultats prévus à moyen terme sont atteints. Des exemples de pratiques exemplaires sont donnés tout au long de la section.

4.2.1. Activités et extrants

Question 4	Indicateurs
Dans quelle mesure les activités prévues sont-elles réalisées et les extrants souhaités sont-ils produits?	• Portée décrite des activités et des extrants • Perceptions du caractère adéquat et de la qualité des activités d'exploitation et d'entretien • Liens logiques entre les activités, les extrants et les résultats • Statistiques montrant le degré d'effort investi dans des activités particulières ou la nature, la quantité ou la qualité des extrants produits

Attente : Les activités d'exploitation et d'entretien prévues sont réalisées et les extrants sont produits, et les deux sont logiquement liés aux résultats souhaités pour le programme.

Toute une série d'activités et d'extrants précis sont inhérents à l'exploitation et à l'entretien des routes, comme il est indiqué dans le modèle logique (tableau 4) et la section portant sur la description du programme du présent rapport. Dans le cadre des entrevues et de l'observation sur les lieux, nous avons entendu parler et observé bon nombre de ces activités et extrants. L'observation directe des routes effectuée par les évaluateurs confirme que, par exemple, les routes étaient dégagées et déglacées, au besoin, au moyen de sel ou de sable.

La majorité des utilisateurs publics et des intervenants intéressés estime que les routes sont bien gérées et entretenues pendant la saison hivernale. Les représentants des offices des transports provinciaux interrogés pour les besoins de l'évaluation jugent que la façon dont l'Agence exploite et entretient les tronçons des routes de transit dans leur région est adéquate ou bonne (voir la pratique exemplaire concernant la mesure de la qualité des activités).

Pratique exemplaire : mesurer la qualité de l'exploitation et de l'entretien des routes

Le gouvernement de la C.-B., où la prestation des services de gestion des routes est en grande partie confiée au secteur privé, mesure la qualité des activités d'entretien des routes, comme le déneigement, le fauchage, le rapiéçage et l'entretien de la signalisation, en effectuant des vérifications locales et régionales et en notant la satisfaction des intervenants, soit la GRC, les fournisseurs de services d'intervention d'urgence, les entreprises de camionnage et les entreprises de transport par autobus dans des zones de services en particulier. La cote de qualité que le gouvernement s'est fixée est de 92,5 %.

Source : 2008/09–2010/11 Service Plan Ministry of Transportation http://www.bcbudget.gov.bc.ca/2008/sp/trans/default.html#4

Toutes les activités et tous les extrants identifiés au cours de l'évaluation sont logiquement liés à au moins un des résultats explicites ou implicites concernant l'accessibilité, la circulation efficiente et sécuritaire et l'atténuation des répercussions environnementales des routes. Par exemple, diverses sortes d'analyses des risques, dont la possibilité d'éboulement, le recensement des arbres dangereux, l'analyse de la stabilité des talus, la détermination des risques d'avalanche et l'analyse des risques d'inondation, sont effectuées afin d'assurer l'accès aux routes ainsi que l'efficience et la sécurité de la circulation. L'analyse

des risques mène ensuite à un grand nombre d'activités et d'extrants visant à atténuer l'incidence de ces risques éventuels. Citons, par exemple, la mise en place de zones de vitesse réduite où passent beaucoup d'animaux, ou encore, pour des raisons géographiques, le débroussaillage afin de dégager le champ de vision, l'ajout de panneaux de signalisation et la mise en œuvre de diverses mesures de prévention d'avalanches. Les interventions plus coûteuses comprennent l'élargissement à quatre voies de la RT à Banff et la construction de voies de dépassement ou de voies d'arrêt pour le tourisme, ce qui, de façon explicite, est censé favoriser la sécurité et réduire le nombre d'incidents impliquant des véhicules.

Les gestionnaires ont également pu décrire beaucoup d'initiatives et d'activités visant la gestion des répercussions environnementales des routes et fournir la documentation connexe. Ces initiatives et activités comprennent les suivantes.

- Collaboration avec d'autres entités fédérales et provinciales (commissions des assurances provinciales) en vue de mettre sur pied des campagnes de sensibilisation et d'accroître le nombre de panneaux routiers dans les zones dangereuses connues pour les animaux, par exemple, à Wood Buffalo, afin de rappeler aux gens de conduire avec prudence et de faire attention aux bisons.
- Conception et intégration d'installations permettant aux poissons de passer sous les ponceaux (c.-à-d. des conduites qui relient les sources d'eau de part et d'autre de la route afin d'évacuer le plus d'eau possible et le plus rapidement possible). Les ponceaux nuisent à la connectivité de l'habitat du poisson, mais ils ont été érigés ou modifiés dans certains parcs afin de veiller à la sécurité des poissons lors de leur passage. Le coût de ces installations peut représenter de 5 % à 15 % supplémentaires du coût total du projet.
- Protection des castors tout en veillant à ce que leurs barrages ne causent pas d'inondations dans les stationnements et sur les routes (p. ex., dans le PN Forillon). L'initiative consistait à ériger des structures semblables aux barrages pour permettre aux castors de poursuivre leur travail sans endommager les routes. À la suite de l'initiative, la province a demandé l'aide et l'expertise de Parcs Canada pour résoudre les problèmes que lui posait la gestion des castors et de leur habitat.
- Construction de structures de passage supérieures et inférieures pour animaux dans le PN Banff et installation de clôtures à certains endroits de la route afin de réduire le taux de mortalité chez les grands mammifères sur la RT.
- Efforts visant à réduire l'utilisation de sels de voirie, qui peuvent être dommageables pour l'environnement. (La photo de gauche ci-après montre l'une des conséquences négatives de l'utilisation de sels sur les routes; en effet, les animaux sont attirés par le sel et les risques de mortalité chez les animaux en sont accrus.) Parmi les initiatives visant à réduire l'utilisation de sels, citons le déneigement mécanique au lieu de l'utilisation de sels purs, l'utilisation d'un mélange de saumure (liquide et sel), l'acquisition de matériel doté d'un système de positionnement global et d'une fonction de surveillance météorologique permettant de répandre le sel plus efficacement lorsque les conditions le justifient et, enfin, l'atténuation des risques liés au stockage de sels en remplaçant les installations d'entreposage à ciel ouvert par des installations d'entreposage couvertes et fermées.

Photo de gauche : Des mouflons d'Amérique lèchent les sels de voirie sur la route Yellowhead dans le PN Jasper.
Photo de droite : Des bisons errent près de la route dans le PN Wood Buffalo.

Question 5	Indicateurs
Les cibles de rendement établies pour les activités ou les extrants sont-elles importantes pour les gestionnaires et les intervenants? Sont-elles logiquement liées aux résultats et sont-elles atteintes?	• Liens logiques entre les mesures du rendement et les résultats • Mesure dans laquelle les mesures et les cibles sont jugées éloquentes et utiles • Nombre de jours de fermeture des routes en raison de leur état • Notation de l'état de la chaussée des routes au fil du temps

Attente : Les cibles de rendement sont claires et éloquentes, et les niveaux de rendement prévus sont atteints.

Le CMR de l'Agence comprend deux attentes et cibles de rendement pour la gestion des routes de transit (c.-à-d. 0 jour de fermeture des routes en raison de leur état et maintien de l'état de 60 % des routes). Il ne s'agit pas de mesures directes des résultats, mais plutôt d'indicateurs créés volontairement pour mesurer les extrants (c.-à-d. que les deux cibles sont axées sur l'état des routes qui, en excluant les restrictions budgétaires, relève directement de l'Agence)[8].

La distinction entre la mesure de l'état en tant qu'extrant et la mesure des résultats, comme l'efficience et la sécurité de la circulation, est admise par la plupart des intervenants clés que nous avons interrogés. Les gestionnaires sont capables de déterminer un grand nombre de facteurs sur lesquels l'Agence a une influence, mais qu'elle ne maîtrise pas (p. ex., le comportement des conducteurs, l'état des véhicules, la circulation lente des touristes mêlée à la circulation rapide des travailleurs et des camions, le débit de la circulation, la météo et le passage des animaux). Ces facteurs ont une incidence sur l'atteinte des résultats[9]. L'Agence a choisi ses cibles de rendement pour les activités de gestion des routes de transit en se fondant

[8] Consulter le Lexique de la gestion axée sur les résultats du SCT à http://www.tbs-sct.gc.ca/cee/pubs/lex-fra.asp pour connaître la définition d'extrant et de résultat.

[9] La vitesse chez les conducteurs est un exemple de facteur sur lequel l'Agence a peu d'influence, car elle n'influe pas directement sur l'application des lois relatives à la circulation routière (c.-à-d. que les services de police compétentes en sont responsables). Le personnel de l'Agence et les membres de la GRC interrogés pour l'évaluation ont laissé entendre que les services de police compétents n'ont pas les ressources suffisantes pour effectuer les patrouilles et appliquer les règlements sur les routes, surtout dans les régions éloignées. En outre, les policiers ont d'autres priorités en matière d'application de la loi qui l'emportent sur la patrouille routière de routine. Les intervenants et le personnel de l'Agence ont fait des observations sur le faible degré d'application des lois et des règlements concernant les routes dans les parcs.

essentiellement sur son désir de se concentrer sur les aspects maîtrisables des opérations routières et de s'opposer au fait d'être responsable des facteurs qu'elle ne peut maîtriser.

L'état des routes (c.-à-d. l'état de la chaussée ou de la plate-forme) en soi est instable et empirera inévitablement avec l'usage. Le rythme auquel il se détériore repose sur un certain nombre de facteurs, dont les conditions climatiques, le débit de circulation et la nature de la circulation (p. ex., on rapporte que les camions lourds rapides à essieux multiples détérioreront davantage l'état des routes par l'usure). Ces facteurs doivent être pris en compte dans la gestion efficace des routes, soit pour éviter la fermeture des routes ou pour maintenir les routes dans un état donné, lorsque l'on planifie et met en œuvre les activités d'entretien ou de réfection de compensation.

Bien que l'extrant soit bien défini, les deux cibles sont logiquement liées aux résultats attendus puisque, dans le premier cas, les routes doivent être ouvertes pour assurer l'efficience de la circulation, et l'état des routes joue une part importante dans l'efficience et la sécurité de la circulation.

L'état des routes gérées par l'Agence intéresse fortement les gestionnaires des routes des ministères provinciaux et territoriaux des Transports, de même qu'un petit nombre d'intervenants et de parties intéressées interrogés aux fins de l'évaluation. Presque tous les intervenants et beaucoup d'employés ont indiqué préférer de loin que l'Agence maintienne ses routes dans le même état que les tronçons adjacents gérés par les provinces et que l'état des routes soit homogène, peu importe l'ordre de gouvernement auquel elles appartiennent ou par lequel elles sont gérées. Dans certaines unités, l'état médiocre de la chaussée des routes est une source de conflit avec les autres autorités.

L'état de la chaussée et de la plate-forme est seulement un aspect de l'état des routes applicable à l'efficience et à la sécurité de la circulation. Comme l'un des intervenants clés l'a fait observer, le réseau routier dépend de son maillon le plus faible. La défaillance d'un seul pont, ponceau, passage inférieur ou passage supérieur important de la RT pourrait avoir une incidence sur les déplacements de milliers de véhicules sur des centaines de kilomètres et entraîner des risques considérables pour la santé et la sécurité.

Les ponts (et les barrages dans les canaux historiques), en particulier, ont été définis comme des biens à risque élevé par l'Agence, d'où l'établissement d'une nouvelle politique et de nouvelles directives (p. ex., la Directive sur la conception, la construction et l'inspection des ponts routiers et des passerelles pour piétons, 2000) et les efforts investis pour inventorier et surveiller ces biens. Dans l'Ouest canadien, 98 ponts et ponceaux de la RT ou de routes provinciales ont été répertoriés, et de ce nombre, 27 % sont en bon état, 40 % sont dans un état acceptable, 33 % sont en mauvais état et une structure a été fermée parce qu'elle est en mauvais état.

Étant donné qu'aucun profil cible n'a été établi pour les principaux aspects de l'infrastructure à risque élevé, l'importance de ces données pour juger l'efficacité de la gestion des routes de transit est vague.

Atteinte des cibles : Depuis 2000, l'Agence atteint toujours sa cible de 0 jour de fermeture en raison de l'état des biens, d'après les auto-évaluations que les unités de gestion remettent au

Bureau national et qui sont présentées chaque année dans le Rapport ministériel sur le rendement (RMR). Les renseignements contenus dans le RMR sont examinés chaque année par le Bureau du vérificateur général, qui certifie qu'il n'a rien observé pendant l'examen qui pourrait influer sur la fidélité et la fiabilité de l'information présentée. Nous avons également vérifié certaines données à l'appui des auto-évaluations des gestionnaires (c.-à-d. tous les dossiers de répartition des fermetures de routes autorisées mis à disposition depuis 2004), et rien ne nous permet de contester ces allégations.

En outre, selon certains intervenants clés, il serait très probable que l'Agence continue d'atteindre la cible de 0 jour de fermeture à l'avenir (c.-à-d. que l'état des routes ne se détériorera pas au point de devoir fermer la route). De fait, la cible sert donc de déclaration publique de la norme de rendement minimale de l'Agence pour l'état des routes. L'Agence est toutefois prête à accepter que toutes les routes ne seront pas maintenues en bon état ou dans un état acceptable, comme le suppose sa seconde cible concernant l'état des routes.

Bien que le but de la deuxième attente en matière de rendement pour les routes soit clair (c.-à-d. maintenir l'état des routes au fil du temps plutôt que de l'améliorer), le niveau de rendement ciblé ne l'est pas. De nombreux gestionnaires des routes des unités de gestion que nous avons interrogés étaient perplexes et incertains quant aux questions suivantes, bien que la plupart connaissent la cible.

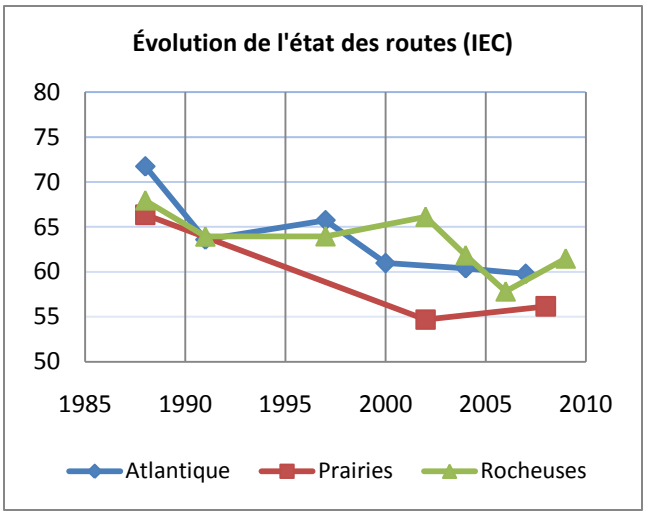
- La cible devrait-elle être appliquée à une seule route, à toutes les routes gérées par une unité de gestion donnée, à une région ou à l'ensemble des routes gérées par l'Agence?
- Quelle année de référence devrait être utilisée pour déterminer si l'état a été maintenu?
- Que signifie exactement « maintenir l'état de 60 % des routes »? (On croit souvent, mais pas toujours, qu'il s'agit de maintenir 60 % de la longueur des routes en bon état)[10].

L'une des unités de gestion a cité un exemple de cible mesurable pour l'état des routes dans le modèle de mesure du rendement qu'elle a rempli pendant le cycle de planification d'affaires de 2009-2010 (c.-à-d. maintenir 70 % des routes de transit en bon état ou dans un état acceptable).

L'Agence dispose d'une quantité suffisante de renseignements sur l'état de la chaussée des routes (tirés des mesures de l'indice de l'état de la chaussée de TPSGC) et peut suivre les changements d'état au fil du temps pour certaines routes. En théorie, l'Agence peut rendre compte de la mesure dans laquelle l'état est maintenu, mais elle ne l'a pas jamais fait. Le graphique ci-joint résume ces renseignements, qui ont été compilés pour l'évaluation[11].

[10] D'autres complications sont également ressorties. Par exemple, l'un des gestionnaires des biens a indiqué qu'il déterminerait si la cible a été atteinte ou non dans son unité de gestion selon que l'évaluation de l'état des routes traitait de la surface de la chaussée ou de la surface et de la plate-forme.

[11] Nous disposions de multiples mesures de l'état des routes sur une période de 20 ans pour sept routes de la région de l'Atlantique, représentant 274,4 kilomètres, deux routes de la région des Prairies, totalisant 120,1 kilomètres, et six routes dans les Rocheuses, totalisant 412,9 kilomètres ou environ 80 % de la longueur des routes figurant au tableau 1. Nous avons créé une moyenne pondérée de l'indice de l'état de la chaussée pour l'ensemble des routes de chaque région. Ainsi, l'état général peut être exprimé en un chiffre unique au lieu d'un profil.



La moyenne pondérée la plus récente de l'indice de l'état de la chaussée indiquée dans le graphique (pour les trois régions) est 59,96, ce qui se situe exactement entre la note d'un état acceptable (60 ou plus) et d'un mauvais état (59 ou moins).

Il est manifeste que l'état de la chaussée tend à se détériorer, bien qu'il y ait des exceptions comme l'amélioration de l'état général des routes dans la région des Prairies[12], qui est en grande partie attribuable à la réfection de la promenade Elk Island réalisée en 2009. En effet, son indice de l'état de la chaussée est passé de 32, en 2004, à 79.

D'autres améliorations seront probablement apportées, compte tenu du financement récent accordé par l'entremise du Plan d'action économique du gouvernement, dont une partie a été affectée à des projets particuliers sur les routes de transit. Ces fonds comprennent 14 millions de dollars sur deux ans pour la piste Cabot dans le PN des Hautes-Terres-du-Cap-Breton, 4,6 millions de dollars pour la route 93S dans le PN Kootenay, environ 1,9 million de dollars pour la route 6 dans le PN des Lacs-Waterton et près de 850 000 $ pour la route 16 dans le PN Jasper. Bien que les investissements permettent d'améliorer l'état de ces routes à court ou à moyen terme, nous doutons que les routes puissent être maintenues en meilleur état à long terme en raison des besoins ultérieurs en investissement et des budgets d'immobilisations actuels (voir la section concernant la conception du programme).

4.2.2. Résultats

Question 6	Indicateurs
Dans quelle mesure les **résultats** prévus (c.-à-d. circulation efficiente et sécuritaire et atténuation des répercussions environnementales) sont-ils atteints?	• Étendue de la compréhension commune des buts et des objectifs de la sous-activité de gestion des routes. • Perceptions des intervenants de la mesure dans laquelle les routes sont accessibles, efficientes et sécuritaires et les répercussions environnementales sont atténuées. • Nombre d'accidents sur les routes et de collisions entre les véhicules et les animaux sauvages au fil du temps. • Mesures de l'efficience du transport (p. ex., nombre de véhicules par kilomètre), de la sécurité (p. ex., incidents impliquant des véhicules par longueur) ou des répercussions environnementales (p. ex., incompatibilités entre les véhicules et les animaux sauvages).

Attente : Les gestionnaires comprennent tous de la même manière les résultats souhaités dans la gestion des routes.

Les préoccupations concernant l'accessibilité, l'efficience et la sécurité des routes et l'atténuation des répercussions environnementales sont très répandues et omniprésentes à l'Agence, comme nous avons pu le constater dans bon

[12] Pour les besoins du compte rendu de la gestion de l'état des routes, les PN de Prince Albert, Elk Island et du Mont-Riding font partie de la région des Prairies.

nombre de documents (p. ex., plans de gestion, rapports et demandes de financement au CT) et dans le cadre des entrevues et des visites sur place. Dans le sondage auprès des gestionnaires des biens des unités de gestion, plus de 90 % ont indiqué que des attentes en matière de rendement avaient été établies à l'échelle locale à l'égard de la sécurité et des répercussions environnementales des routes, bien que le contenu des attentes soit souvent vague (p. ex., « veiller à la sécurité des déplacements pour tous », « en vertu du *Code canadien du travail* » et « régler tous les problèmes importants et assurer la sécurité sur les routes », ou encore « évaluations environnementales pour tous les travaux », « atténuer les conséquences sur l'environnement par diverses mesures », « employer une méthode de gestion durable sur le plan de l'environnement » et « suivre un plan de gestion de l'épandage de sels »).

Attente : Les intervenants reconnaissent que les activités de l'Agence sont accessibles, efficientes et sécuritaires et que les répercussions environnementales sont réduites au minimum.

Aucun des intervenants interrogés n'a soulevé de préoccupations au sujet de l'accessibilité. Les groupes d'usagers considèrent que les routes sont sécuritaires, bien qu'ils ne soient pas toujours d'accord avec les mesures particulières qui sont prises pour promouvoir la sécurité (p. ex., les navetteurs et les camionneurs ont critiqué la réduction des limites de vitesse dans certains parcs nationaux, qui a une incidence sur l'efficience du réseau)[13]. Certains groupes d'usagers estiment que le débit de circulation et la circulation diversifiée pendant la haute saison compromettent la sécurité des conducteurs. En revanche, le petit groupe d'intervenants externes interrogés pour l'évaluation était peu au fait des préoccupations environnementales ou des efforts de conservation liés aux routes, à l'exception des intervenants du parc national Banff, où les questions et les répercussions environnementales font l'objet de recherches et de surveillance intensives qui sont rendues publiques sur le site Web du PN Banff.

Attente : Des progrès sont accomplis quant à l'efficience et à la sécurité de la circulation et à l'atténuation des répercussions environnementales des routes.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, en règle générale, l'Agence ne mesure pas directement les résultats concernant les routes. Dans la section suivante, nous examinons les données pertinentes pour chacun des trois résultats, faisons ressortir les pratiques exemplaires tirées du projet d'élargissement à quatre voies de la RT dans le PN Banff et précisons ce qui entrave l'utilisation régulière des paramètres de mesure des résultats.

Efficience du débit de circulation : La documentation sur le rendement en matière de gestion des routes comprend un certain nombre des paramètres de mesure de l'efficience, comme la durée moyenne des déplacements, la vitesse moyenne, la densité de la circulation, les retards, la congestion et les goulots d'étranglement sur certaines routes ou certains tronçons de route en particulier. Bien qu'il existe des paramètres de mesure possibles, les gouvernements provinciaux ne s'en servent généralement pas pour rendre compte de l'objectif commun que représente l'amélioration de l'efficience du réseau de transport.

À l'Agence, il y a de nombreux exemples et rapports concernant les limites de l'efficience du débit de circulation, dont les restrictions liées au poids des véhicules (p. ex., les limites de poids

[13] Bien que certains intervenants se plaignent des limites de vitesse, ils s'accordent généralement à reconnaître que ces limites ne sont pas respectées.

sur les routes du Mont-Riding au printemps), la réduction des limites de vitesse, la réduction temporaire, complète ou partielle des voies en raison de cas fortuits, ainsi que les fermetures ou la réduction de la capacité en raison de l'entretien régulier ou de la réfection des routes. À l'exception des fermetures causées par des « cas fortuits », beaucoup d'autres facteurs qui gênent la fluidité de la circulation sont directement liés à l'état des biens. Il n'existe pas de données quantitatives systématiques sur l'étendue, la fréquence ou les répercussions de ces facteurs qui restreignent l'efficience du débit de circulation (p. ex., la mesure dans laquelle les limites de poids des véhicules sur les ponts en raison de l'état de ces derniers retardent ou détournent la circulation des camions lourds; les conséquences de la réduction des limites de vitesse en raison de l'état des biens sur la durée des déplacements).

L'un des indicateurs de l'efficience de la circulation routière que l'Agence a utilisés est le niveau de service. Le niveau de service est un concept technique que les ingénieurs de la circulation routière utilisent pour noter un tronçon de route sur une échelle de A (note la plus élevée) à F (note la moins élevée) en fonction de divers critères (c.-à-d. catégorie de route, créneaux, files d'attente, vitesse moyenne et composition de la circulation, entre autres). Le niveau A équivaut à une circulation fluide (c.-à-d. que les véhicules roulent à la vitesse permise ou à une vitesse supérieure et que tous les automobilistes peuvent se déplacer facilement entre les voies; la circulation est généralement fluide tard le soir en milieu urbain et souvent dans les régions rurales). Le niveau F est attribué lorsque la circulation est forcée ou fréquemment interrompue (c.-à-d. que tous les automobilistes avancent à la même vitesse que ceux qui les précèdent et doivent souvent ralentir).

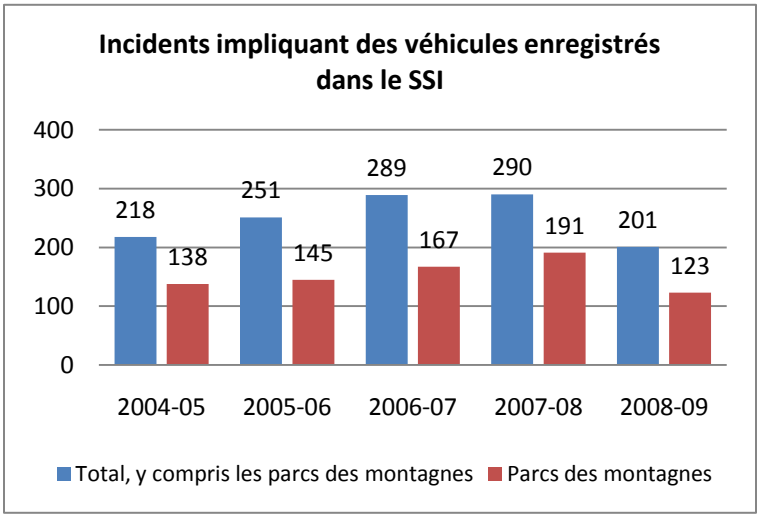
Pratique exemplaire : amélioration du niveau de service sur la RT

Avant l'élargissement à quatre voies du tronçon de la RT entre Castle Junction et la frontière de la C.-B., la cote du niveau de service attribuée à l'état moyen des routes était D et E pendant la période estivale. Le projet d'élargissement à quatre voies avait pour objectif d'accroître la cote du niveau de service à C pour toutes les heures de l'année, à l'exception des 200 heures les plus achalandées de l'année 2020 et des années suivantes.

L'élargissement à quatre voies permet d'atteindre ce niveau de service, car la capacité de circulation sur la route est accrue (p. ex., augmentation de la vitesse de base sur la route) et la congestion et la probabilité d'accidents sont réduites, tandis que les déplacements des automobilistes sont plus agréables (p. ex., possibilités de dépassements). L'Agence attend que l'élargissement à quatre voies d'autres tronçons soit terminé avant d'établir des mesures de suivi afin de les comparer aux données de référence.

(Sources : Morrall [2004] et http://www.pc.gc.ca/fra/pn-np/ab/banff/docs/routes/phase111b/page2.aspx)

Le concept du niveau de service a été utilisé pour appuyer l'analyse de rentabilisation effectuée pour le projet d'élargissement à quatre voies de la RT dans le PN Banff (voir l'exemple de pratique exemplaire). Dans la région de l'Atlantique, le niveau de service sur les routes munies de compteurs de véhicules est établi à B ou C, à l'exception, peut-être, de la RT dans le PN Terra-Nova, où le niveau de service serait de D. Selon les dires, les facteurs qui font le plus obstacle à l'emploi généralisé de ce concept et d'autres paramètres de mesure de l'efficience des routes comprennent les coûts d'acquisition des données ou de mise en œuvre de systèmes de mesure, surtout du fait que l'Agence n'est pas principalement un gestionnaire de routes et compte tenu du manque d'expertise technique à l'Agence (p. ex., pour déterminer le niveau de



service pour une route en particulier), et du fait que les mesures n'apporteront probablement pas d'avantages opérationnels à l'Agence.

Sécurité : Dans le cadre de l'examen de la documentation, nous avons trouvé un élément d'entrée important dans les paramètres de mesure de la sécurité sur les routes. Il s'agit en fait du nombre d'accidents routiers (ou d'accidents mortels), qui est généralement exprimé en coefficients d'accidents par débit de circulation, densité, état de la route ou autres facteurs dignes d'intérêt. Le gouvernement fédéral et différents gouvernements provinciaux établissent régulièrement des cibles concernant la réduction du nombre d'accidents ou de décès[14]. L'Agence dispose de quelques données sur le nombre total d'« incidents impliquant des véhicules » sur une période de cinq ans, lesquelles sont illustrées dans le graphique ci-contre (source : Système national de suivi des incidents, 2004-2005 à 2008-2009). Comme nous l'avons déjà mentionné, le nombre réel d'incidents est probablement sous-estimé dans les données, car certains incidents sont signalés aux services de police compétents et ne sont pas entrés dans le système de l'Agence.

Le nombre d'incidents enregistrés se situe entre 200 et 300 depuis les cinq dernières années. Le nombre d'incidents ayant causé un décès varie de 3 à 10 par année et ceux ayant causé des blessures se situe entre 10 et 20. La majorité des incidents enregistrés sont survenus dans les parcs des montagnes, où le débit de circulation est le plus élevé dans le réseau de l'Agence.
Nous ne pouvons dégager aucune tendance visible dans les données. Dans la plupart des cas, les données ne peuvent pas être facilement liées

Pratique exemplaire : réduction du nombre d'accidents
Morrall (2004) a constaté qu'avant l'élargissement à quatre voies, le nombre total de collisions par kilomètre parcouru par les véhicules automobiles pendant la période de 2000 à 2002 était presque le double de celui annoncé pour les routes à deux voies en Alberta et que le nombre de collisions mortelles était cinq fois plus élevé (c.-à-d. 11 accidents mortels, 35 avec blessures et 123 ayant causé des dommages matériels).

Une cible de réduction de 40 % d'accidents mortels a été établie en fonction du taux de réduction d'accidents mortels ou graves sur les tronçons de route qui ont été élargis dans le PN Banff. Le but consiste à obtenir les données sur les accidents de la province au cours de l'exercice 2012-2013 afin de comparer le rendement avec l'année de référence 2004.

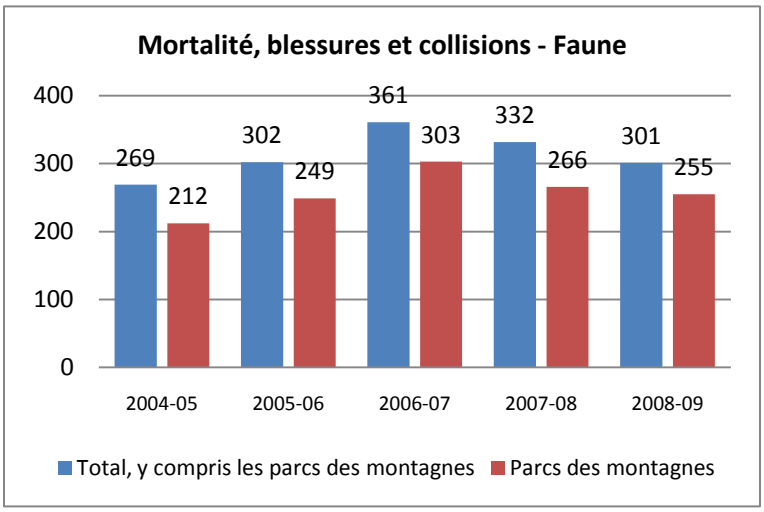
(Sources : Morrall [2004] et http://www.pc.gc.ca/fra/pn-np/ab/banff/docs/routes/phase111b/page2.aspx)

[14] Par exemple, dans la Vision sécurité routière 2010 (2004) de Transports Canada, on vise une réduction de 30 % du nombre d'accidents mortels et d'accidents graves sur les routes à l'échelle nationale. Voir également le document « 2008/09–2010/11 Service Plan, Ministry of Transportation », dans lequel le ministère des Transports de la C.-B. se fixe comme objectif de réduire de 21 % le nombre de collisions à la suite de l'« élaboration d'un projet d'investissement dans l'amélioration de la sécurité » d'ici 2010-2011, par rapport à la référence de 152 collisions au cours de l'exercice 2006-2007. http://www.bcbudget.gov.bc.ca/2008/sp/trans/default.html#4.

aux données sur le débit de circulation, la densité ou l'état des routes.

L'Agence a établi une cible précise sur la réduction du nombre de collisions mortelles pour le projet d'élargissement à quatre voies de la RT dans le PN Banff (voir l'exemple de pratique exemplaire). Parmi les principaux obstacles à l'obtention de données sur les accidents routiers, mentionnons les coûts indiqués. Les données sur les accidents sont obtenues auprès des provinces, qui facturent les frais de production de l'information. Dans le cas des tronçons de route gérés par l'Agence, une analyse adaptée à ses besoins et une mise-à-jour des données en correspondance avec les biens pourraient être nécessaires, ce qui augmente les coûts.

Répercussions environnementales : Les mesures de la performance environnementale que l'on trouve généralement dans la documentation sont axées sur les émissions des véhicules et la pollution par le bruit. Les préoccupations de l'Agence en matière de répercussions environnementales des routes sont un peu différentes, en ce sens qu'elles portent essentiellement sur les répercussions précises des opérations routières sur le milieu ambiant (p. ex., les répercussions découlant des pratiques de construction et de l'utilisation de sels de voirie), la contribution des routes à la fragmentation d'habitat, la nature et l'ampleur de la mortalité chez les animaux causée par l'exploitation des routes et l'importation d'espèces envahissantes le long des corridors routiers.



Les données concernant la quantité globale de sels de voirie solides et liquides utilisés sont disponibles pour la période d'avril 2006 à mars 2009, mais elles ne permettent pas de dégager une tendance particulière pour la période, bien qu'une période de trois ans puisse être trop courte pour suivre les changements de manière significative. Nous n'avons pas trouvé de données consignées au sujet des répercussions de l'infiltration de sel dans le milieu ambiant.

La plupart des données dont l'Agence dispose au sujet des répercussions environnementales des routes portent sur la mortalité des animaux sauvages et, indirectement, sur les répercussions de la fragmentation de l'habitat et la viabilité des espèces. Les données globales sur la mortalité et les blessures de la faune et les collisions avec les animaux sauvages sur les routes sont présentées dans le graphique ci-dessus (source **:** Système national de suivi des incidents, Mortalité, blessures et collisions – Faune, 2004-2005 à 2008-2009). Les données sont semblables à celles qui se rapportent aux incidents impliquant des véhicules automobiles, en ce sens que la vaste majorité des incidents a lieu dans les parcs des montagnes, où la circulation est plus dense. Là encore, il n'existe pas de tendance précise au fil du temps. L'approche qu'emploie l'Agence pour atténuer les répercussions des routes sur la mortalité des animaux sauvages et la viabilité des

espèces est expliquée dans la pratique exemplaire tirée du projet d'élargissement à quatre voies de la RT dans le PN Banff.

Pratique exemplaire : évaluation des répercussions environnementales et mesures d'atténuation

Les clôtures et les structures de passage sont installées afin de tenir les gros animaux à distance de la route et les orienter vers les zones où ils peuvent traverser en toute sécurité. Cette démarche est censée accroître la sécurité des conducteurs (c.-à-d. qu'un moins grand nombre de conducteurs sont blessés ou trouvent la mort), diminuer le taux de mortalité chez les animaux, améliorer la connectivité de l'habitat et la santé des animaux et rendre les populations animales plus viables.

Au PN Banff, où la RT a été élargie à quatre voies, l'usage de passages fauniques est surveillé toute l'année depuis 1996. Au mois de juin 2010, 11 espèces différentes de grands mammifères auraient utilisé les 30 passages mis en place dans le parc plus de 220 000 fois depuis le début de la surveillance. Ensemble, les mesures d'atténuation auraient permis de réduire de plus de 80 % le nombre d'animaux sauvages tués sur la route et de plus de 95 % le nombre d'ongulés tués sur la route (c.-à-d. les orignaux, les wapitis et les cerfs). Clevenger (2007) a conclu que les structures sont des « stimulants importants pour assurer la viabilité des populations d'espèces sauvages », bien qu'une recherche plus poussée doive être effectuée. Les résultats de la recherche auraient orienté la conception et l'emplacement de 18 nouveaux passages fauniques qui ont été construits pendant la phase en cours du projet d'élargissement à quatre voies de la route.

De nombreux partenaires (c.-à-d. le Miistakis Institute for the Rockies [Université de Calgary], le Western Transportation Institute [Université de l'État du Montana], la Wilburforce Foundation et la Woodcock Foundation) participent aux recherches que l'on mène actuellement dans le parc. L'Agence a prévu verser un million de dollars sur cinq ans pour financer le projet.

Source : http://www.pc.gc.ca/fra/pn-np/ab/banff/docs/routes/sec3.aspx

CONSTATATIONS GÉNÉRALES : EFFICACITÉ

Dans l'ensemble, de nombreux faits concourent à indiquer que les activités et les extrants visant à atteindre les résultats liés à l'accessibilité, à l'efficience et à la sécurité de la circulation et à l'atténuation des répercussions environnementales sont réalisés ou produits. En outre, on peut raisonnablement présumer que ceux-ci ont une incidence sur les résultats à long terme ou y contribuent. L'accent que l'on met sur l'état des routes, qui est un extrant de la gestion des routes, est généralement perçu comme un aspect appréciable et important des opérations routières, tant par les gestionnaires que les intervenants, et cadre avec l'objectif non officiel qui consiste à maintenir les tronçons de route gérés par l'Agence et les provinces et territoires dans un état homogène. D'après notre petit groupe d'intervenants externes, il semble que les routes soient considérées comme sécuritaires, bien que les intervenants externes s'opposent parfois aux mesures prises pour assurer la sécurité (p. ex., limites de vitesse), car ils jugent qu'elles ont des conséquences sur l'efficience du transport.

Peu de données quantitatives nous permettent de conclure que la gestion des routes de transit est efficace et contribue à l'atteinte des cibles ou des résultats, sauf dans le cas du projet d'élargissement à quatre voies de la RT dans le PN Banff, qui est à l'origine de nombreuses pratiques exemplaires. Les facteurs qui empêcheraient de mesurer les résultats comprendraient, en général, les coûts liés à l'obtention de données, le manque d'expertise technique à l'Agence pour mettre des outils de mesure précis en place et la nécessité de tenir compte du fait que l'activité principale de l'Agence n'est pas la gestion des routes (contrairement aux ministères des Transports provinciaux).

La cible de 0 jour de fermeture en raison de l'état des biens est claire et a été atteinte chaque année. Toutefois, la possibilité que les routes ferment à l'avenir en raison de leur état n'était pas une grande préoccupation chez les intervenants externes. Les gestionnaires tendent à croire que l'Agence ne laisserait pas cela se produire. En fait, la cible sert de déclaration publique de la norme de rendement minimale de l'Agence pour l'état des routes et n'est pas une mesure du rendement importante sur laquelle les gestionnaires fondent leurs décisions sur les routes.

L'engagement à l'égard du maintien de l'état des routes au fil du temps est un indicateur plus important qui est utilisé à des fins de gestion. Cependant, la cible en tant que telle (c.-à-d. maintenir l'état de 60 % des routes) n'est pas claire, et le rendement par rapport à la cible n'a jamais été mesuré de façon systématique, bien que l'on dispose de données sur l'état des routes. Dans l'ensemble, l'état des routes s'est détérioré à la longue, de façon telle que l'état des routes faisant partie du sous-échantillon pour lequel des mesures répétées ont été prises est à la limite des notes attribuées aux états acceptable ou mauvais. Comme le niveau de rendement ciblé n'est pas assez clair, on ne peut déterminer l'importance de ces données pour montrer que les routes de transit sont gérées de manière efficace.

4.3 EFFICIENCE ET ÉCONOMIE

Question 7	Indicateurs
La sous-activité permet-elle de produire des extrants de manière efficiente et d'atteindre des résultats de manière économique?	• Portée des rapports sur les initiatives visant à améliorer l'efficience ou l'économie. • Ampleur de l'utilisation de marchés concurrentiels pour obtenir le prix le plus bas possible afin de produire des extrants (c.-à-d. passation des marchés de construction). • Comparaison des coûts de production d'extrants et de résultats entre unités ou organisations.

Attente : Les gestionnaires sont intéressés par les initiatives visant à améliorer l'efficience et l'économie et les entreprennent.

Les gestionnaires des unités de gestion nous ont cité de nombreux exemples de façon dont ils tentent de réduire leurs coûts et de devenir plus productifs. Par exemple, l'un des superviseurs des routes a expliqué qu'il avait réduit de moitié le coût du sable en louant un camion et en le faisant ramasser par ses employés. Un autre a expliqué qu'il avait réalisé des économies considérables dans les panneaux d'identification des routes en utilisant de jeunes arbres pour baliser les accotements qui allaient être cachés par les bancs de neige pendant l'hiver. Une autre unité de gestion a cherché un moyen d'éliminer le vieil asphalte à prix raisonnable et a fini par l'échanger contre des travaux de rapiéçage des routes. L'une des unités de gestion réalise des économies d'échelle en effectuant des achats de sel et d'abrasifs en masse, en collaboration avec le ministère provincial des Transports. Ses économies seraient de l'ordre de 20 %. La province et l'unité de gestion ont également conclu une entente de service pour le marquage des voies grâce à laquelle ils estiment avoir économisé de 50 000 $ à 100 000 $. Enfin, l'unité de gestion réalise également des économies en partageant une installation de stockage des sels avec la province.

D'autres unités parviennent à réaliser des économies et à améliorer la qualité de la prestation de services (c.-à-d. respect des délais et constance avec les autres autorités) en coordonnant la prestation de services. Par exemple, les autorités « troquent » les zones à déneiger afin que l'Agence et elles puissent réduire au minimum la distance à partir de leurs installations et effectuer une « boucle » rationnelle du terrain. Le CSR a formellement été établi à la suite de la stratégie nationale sur les routes de 1994 afin d'accroître l'efficience de la prestation de services dans le cadre du programme de gestion des routes et des chemins dans les parcs des montagnes.

Bien que les gestionnaires puissent citer de nombreux exemples d'efforts visant à améliorer l'efficience, il est manifeste que le personnel de l'Agence et les représentants d'autres offices des transports estiment que les gains en efficience ne suivent pas nécessairement le rythme des hausses de coût (c.-à-d. qu'on les pousse à donner un meilleur rendement avec moins de ressources). Le tableau 2, dans la description du programme, montre que les dépenses que l'Agence effectue pour l'exploitation et l'entretien des routes sont demeurées assez stables au fil du temps (c.-à-d. qu'elle a dépensé en moyenne environ 20 millions de dollars par année au cours des cinq dernières années). Les indications de la hausse des coûts, qui est souvent bien au-delà du taux d'inflation moyen selon l'indice des prix à la consommation, sont également faciles à obtenir auprès de Statistique Canada, dans plusieurs indices des prix spéciaux (p. ex., l'Indice des prix de la construction de bâtiments non résidentiels et l'Indice des prix de l'asphalte). Les budgets stables de F et E pour lesquels les coûts augmentent entraîneront à la longue une diminution du nombre d'activités entreprises et d'extrants produits et pourraient

finalement avoir une incidence sur les résultats de base, en l'occurrence l'efficience et la sécurité du réseau de transport et l'atténuation des répercussions environnementales.

Attente : On utilise le moins d'intrants possible pour produire les extrants et les résultats souhaités.

Un autre indicateur d'efficience, du moins pour les réparations et la construction de routes importantes, est l'utilisation régulière du processus d'appel d'offres pour ces travaux, qui visent fondamentalement à trouver l'option la moins coûteuse pour produire l'extrant souhaité. Selon les vérifications internes effectuées au cours de l'exercice 2009-2010 à l'égard des marchés de construction financés par le PAE, y compris les dépenses liées à la RT et d'autres routes, les processus d'appel d'offres ont été bien gérés en général et étaient conformes aux politiques du gouvernement et de l'Agence. Nous sommes donc davantage certains que cet aspect de la gestion des routes donne les extrants nécessaires au coût le plus bas possible.

Le tableau 8 présente l'analyse quantitative des dépenses par unité d'affaires responsable de certaines routes de transit, selon les dépenses moyennes liées à l'exploitation et à l'entretien (c.-à-d. au cours des cinq derniers exercices) par kilomètre de routes gérées et par véhicule dans la circulation. Bien qu'elle soit subjective, l'analyse est limitée par le fait que les dépenses de F et E et le comptage de la circulation sont probablement incomplets et que les valeurs réelles sont sous-estimées, comme nous l'avons déjà mentionné. Les coûts assumés par le Bureau national et les bureaux régionaux ne sont pas inclus dans le tableau.

Tableau 8 : Dépenses moyennes de F et E par kilomètre de route géré et par véhicule desservi

Unité de gestion	Intrants			Indicateurs	
	Kilomètres de routes à deux voies gérées	Dépenses moyennes de F et E sur cinq ans (000 $)	Débit de la circulation (000)	Dépenses de F et E ($) par kilomètre géré	Dépenses de F et E ($) par véhicule
Est de Terre-Neuve	53,6	492	600*	9 179	0,82
Ouest de Terre-Neuve et Labrador	103,5	1 195	200*	11 546	5,98
Cap-Breton	80,6	1 642	N.D.	20 372	
Sud du Nouveau-Brunswick	20,6	249	200	12 087	1,25
Nord du Nouveau-Brunswick	23,7	251	200	10 591	1,26
Gaspésie	10,7	133	300*	12 430	0,44
Est	**292,7**	**3 961**	**1 500**		
Mont-Riding	83,8	618	550*	7 375	1,12
Nord des Prairies	90,1	N.D.	N.D.		
CSR	454,25	14 729	12 650	32 425	1,16
Côte de la C.-B.	21,4	84	N.D.	3 925	
Wood Buffalo	114,2	800	45	7 005	17,78
Ouest	**763,75**	**16 232**	**13 245**	21 253	1,23
Total	**1 056,45**	**20 193**	**14 745**	19 114	1,37

Sources : Les données sur les kilomètres de routes gérées sont tirées du tableau 1. Les dépenses moyennes de F et E sur cinq ans proviennent des données de l'annexe B. Les dépenses moyennes du CSR comprennent les totaux enregistrés pour ce dernier et chacune des unités de gestion qu'il dessert. Les dépenses pour le PN Wood Buffalo représentent les frais de F et E de 800 000 $ prévus dans l'entente de 2009-2010 conclue avec le gouvernement territorial (c.-à-d. qu'auparavant, le service était gratuit). Les données sur le débit de la circulation sont tirées du tableau 6.

*Les données sur le débit de la circulation portent sur une période de six mois ou moins.

La moyenne globale des dépenses de F et E par kilomètre de routes à deux voies gérées est tout juste supérieure à 19 000 $, ce qui cadre avec les résultats rajustés en fonction de l'inflation tirés de l'analyse des frais de gestion des routes effectuée dans le cadre de la stratégie nationale sur les routes de 1994 (c.-à-d. que les dépenses par kilomètre de routes à deux voies s'élevaient à ce moment à 9 600 $ et qu'après avoir été rajustées en fonction de l'inflation, elles sont à peu près égales ou supérieures aux dépenses actuelles, selon le niveau d'inflation supposé).

Les dépenses varient considérablement selon l'unité d'affaires, soit par kilomètre géré ou par véhicule desservi. En général, les dépenses par kilomètre se situent entre 7 000 $ et 12 500 $, à l'exception de trois unités (c.-à-d. l'unité du Cap-Breton et le CSR, dont les dépenses moyennes s'élèvent à environ 20 000 $ et à 32 000 $, respectivement, et l'unité de la côte de la C.-B., dont les dépenses sont d'un peu moins de 4 000 $). Les dépenses moyennes par véhicule de la circulation se situent généralement entre 0,44 $ et 1,26 $, sauf dans l'unité de gestion de l'Ouest de Terre-Neuve et du Labrador, où les dépenses s'élèvent à environ 6 $ par véhicule, et à Wood Buffalo, où le nouveau contrat avec le territoire équivaut à un peu moins de 18 $ par véhicule.

Les deux indicateurs ne permettent pas de classer les unités d'affaires par ordre d'importance de façon constante (c.-à-d. que les dépenses par kilomètre d'une unité peuvent être élevées, mais que ses dépenses par véhicule desservi peuvent être basses, comme c'est le cas du CSR, ou à l'inverse, les dépenses par kilomètre d'une unité peuvent être basses, mais ses coûts par véhicule desservi peuvent être élevés, comme c'est le cas du PN Wood Buffalo). Cela nous porte à croire que l'efficience ou l'économie dans le contexte de la gestion des routes est multidimensionnelle et que les différentes perspectives et les différents objectifs pour la gestion des routes doivent être équilibrés dans la prise de décisions.

Le fait qu'il y a des écarts entre les dépenses par kilomètre de routes gérées ou véhicule desservi des unités d'affaires cadre avec l'information obtenue au cours des entrevues et avec les autres données, qui donnent à penser que les ressources nécessaires pour produire un extrant ou un résultat donné sont susceptibles de changer en raison de la variation des coûts de la main-d'œuvre, des coûts matériels, du climat et de la géographie. Par conséquent, il est peu probable que l'on puisse utiliser une seule cible standard en matière d'efficience ou d'économie pour toutes les routes gérées par l'Agence à un moment donné ou au fil du temps pour la même route. Il peut être utile d'utiliser une série de coefficients généralement admis comme cible de référence, mais il peut aussi être raisonnable d'utiliser des valeurs supérieures dans des contextes particuliers. En ce sens, les coefficients qui n'entrent pas dans un intervalle normal de valeurs cibles servent davantage d'éléments déclencheurs pour mener une étude plus approfondie que de jalons explicites d'une bonne ou d'une mauvaise efficience.

Bien que le calcul des dépenses moyennes par rapport aux extrants ou à l'étendue des routes soit utile, il ne permet pas de déterminer si la fourchette des valeurs est raisonnable ou suffisante pour atteindre les résultats en matière de gestion des routes. Tel qu'il est mentionné ci-dessous, les dépenses réelles de F et E ne sont pas souvent conformes aux normes en matière de dépenses, et on estime généralement que les ressources disponibles ne sont pas adéquates pour gérer les activités. Les coefficients de rendement doivent être équilibrés par rapport aux besoins en investissement.

En théorie, nous pourrions déterminer si les niveaux d'investissement absolus sont raisonnables en comparant les coûts d'autres exploitants de routes pour des routes comparables. Comme nous l'avons mentionné, nous n'avons pu avoir accès à ce genre de données. Plusieurs intervenants clés à l'Agence ont indiqué qu'avant d'effectuer ces comparaisons, il faudrait faire des rajustements afin de prendre en considération le fait que les coûts de Parcs Canada sont susceptibles d'être plus élevés en raison des préoccupations environnementales particulières dont l'Agence doit tenir compte dans le cadre de ses activités. Par exemple, l'agrégat et les abrasifs sont essentiels tant pour l'entretien que la construction des routes, et le coût de ces matériaux varie énormément selon la distance avec la source. En conséquence, le fait qu'on a décidé de ne pas avoir de source de gravier dans le parc pour des considérations environnementales augmente les coûts des opérations. De même, on estime que la construction de passages inférieurs et supérieurs pour les animaux en raison de l'élargissement à quatre voies de la RT dans le PN Banff augmentera les coûts du projet de 17 %.

CONSTATATIONS GÉNÉRALES : EFFICIENCE ET ÉCONOMIE

Les indications selon lesquelles les routes sont gérées de manière efficiente et économique reposent essentiellement sur le fait que les gestionnaires se montrent intéressés par beaucoup d'initiatives et qu'ils ont mis en œuvre certaines de ces mesures afin d'accroître l'efficience et l'économie des opérations routières. Elles reposent également sur l'utilisation régulière de marchés concurrentiels pour les grands projets de réparation et de construction, ce qui, en soi, est censé conduire à des solutions moins coûteuses.

En général, on estime que les gains en efficience et le recours aux options peu coûteuses ne servent pas à contrebalancer les budgets plutôt fixes, et les représentants des ministères provinciaux et territoriaux des Transports que nous avons interrogés dans le cadre de l'évaluation partagent ce point de vue en ce qui touche leurs propres activités. À long terme, cela peut nuire à la capacité qu'a l'Agence de fournir des services de transport efficients et sécuritaires et d'atténuer les répercussions environnementales des routes sur les parcs nationaux et les lieux historiques nationaux.

Les données quantitatives sur les dépenses par kilomètre de routes gérées ou par véhicule desservi dont nous disposons sont utiles pour comparer l'efficience des unités d'affaires de l'Agence. Ces données sont toutefois incomplètes, chacune des routes n'est pas codée et les frais d'exploitation réels et le nombre de véhicules desservis sont sous-estimés. Les comparaisons fondées sur les données disponibles montrent la variation prévue des coefficients entre les unités d'affaires et les cas particuliers où les coefficients se situent en dehors des fourchettes normales de valeurs. Les différents coefficients de rendement ne donnent pas nécessairement des résultats cohérents, ce qui donne à penser que l'efficience de la gestion des routes est multidimensionnelle et qu'il est nécessaire d'équilibrer les différentes perspectives de l'efficience dans la prise de décisions. Dans le meilleur des cas, les coefficients de rendement sont probablement plus efficaces pour susciter des questions et déclencher une étude plus poussée que les mesures autonomes qui permettent de déterminer sans équivoque si certaines unités d'affaires, ou l'ensemble de l'Agence, sont plus ou moins efficientes ou économiques que d'autres unités ou d'autres exploitants de routes.

4.4 CONCEPTION ET EXÉCUTION DU PROGRAMME

Question 8	Indicateurs
Les structures de gouvernance, les processus et les ressources en place pour la gestion des routes sont-ils appropriés et adéquats pour atteindre les extrants et les résultats souhaités?	• Rapports de la direction sur la pertinence et le caractère adéquat des structures, des processus et des budgets. • Dépenses liées à l'exploitation, à l'entretien et à la réfection des routes exprimées en pourcentage de la valeur de remplacement des biens. • Attribution de fonds alloués à d'autres activités au programme de gestion des routes. • Dépenses liées aux routes exprimées en une fraction du budget général de l'unité d'affaires.

Attente : Les structures de gouvernance et les rôles sont compris et on les considère appropriés.

Comme en ce qui concerne bon nombre des programmes et activités de l'Agence, la structure de gouvernance générale de la sous-activité de gestion des routes de transit est mise en commun avec différents ordres de gouvernement. Le Bureau national est l'autorité fonctionnelle pour les politiques, les directives et, dans une certaine mesure, les systèmes d'information. Les responsabilités liées à la mise en œuvre et à la surveillance sont déléguées aux directeurs de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada, qui les délèguent ensuite aux directeurs d'unité de gestion. Les rôles des divers paliers de direction en matière de gestion des routes de transit sont généralement bien compris et acceptés dans l'ensemble de l'Agence.

Bien que l'on ne pense pas communément qu'il s'agisse d'un problème pour la conception de programme, nous avons constaté que les routes recensées dans le cadre de la sous-activité de gestion des routes de transit (énumérées dans le tableau 1) ne cadrent plus avec la définition comptable des routes de gestion et que les frais routiers au sens actuel ne sont pas tous enregistrés dans le système financier. D'autres coûts tels que l'investissement important dans la surveillance des répercussions environnementales des routes dans le PN Banff ne sont également pas enregistrés dans les coûts de la sous-activité. Les coûts totaux de l'activité de gestion des routes de transit sont donc sous-estimés.

Attente : Les ressources sont suffisantes pour appuyer les résultats attendus du programme.

La préoccupation principale des gestionnaires concerne le caractère adéquat des ressources pour atteindre les résultats. Selon les normes en matière d'investissement établies pour les biens en général, il est recommandé d'effectuer des dépenses équivalant à 2 % des valeurs de remplacement (VR) des biens dans l'entretien annuel et des dépenses en capital correspondant également à 2 %. Le groupe des Biens immobiliers de Parcs Canada a également suggéré un investissement de 1 % des valeurs de remplacement des biens dans les opérations en se fondant sur une recherche comparative avec d'autres organisations (*Parks Canada Agency Asset Reinvestment Benchmarks*, Corporate Research Group, mars 2008). Tel qu'il est mentionné dans l'*Évaluation du programme de gestion des biens de Parcs Canada*, l'Agence n'a pas établi de normes officielles en matière d'investissement, bien qu'elle ait utilisé la norme de 3 % des valeurs de remplacement des biens pour ses investissements dans l'exploitation et l'entretien des routes et de 2 % de la VR pour les dépenses en capital dans certaines circonstances. Nous avons utilisé cette norme pour évaluer le caractère adéquat des ressources.

Le tableau 9 montre les dépenses de F et E et les dépenses en capital dans les routes de transit pour l'ensemble de l'Agence et par région.

Tableau 9 : Coefficients des dépenses de F et E et des dépenses en capital par rapport à la valeur de remplacement des biens

	Agence		Est		Ouest et Nord	
	2007-2008	**2008-2009**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2007-2008**	**2008-2009**
Valeur de remplacement **(000 $)**	1 000 414	1 000 414	279 019	279 019	721 395	721 395
Dépenses (000 $)						
F et E	20 831	20 179	4 420	4 013	15 963	15 584
Capital	33 176	50 898	2 557	8 934	30 619	41 964
Coefficients						
F et E/VR (%)	**2,1 %**	**2,0 %**	**1,6 %**	**1,4 %**	**2,2 %**	**2,2 %**
Cap./VR (%)	**3,3 %**	**5,1 %**	**0,9 %**	**3,2 %**	**4,2 %**	**5,8 %**

Sources des données : comptes rendus des dépenses (pour les dépenses); base de données du SGB (pour la VR des biens).
Remarque : La VR est demeurée constante, d'après les calculs présentés dans le cadre de 2009.

Les dépenses annuelles de F et E pour les deux exercices figurant dans le tableau ne sont pas conformes à la norme d'investissement de 3 % de la VR des biens dans l'exploitation et l'entretien des routes. Les dépenses en capital sont conformes à la norme d'investissement de 2 % de la VR des biens. Toutefois, ces données sont faussées par le fait que 50 % des dépenses en capital effectuées dans les routes au cours des exercices sont attribuables au projet d'élargissement de la RT à Banff. Si l'on n'en tient pas compte, les dépenses liées aux routes et les investissements connexes ayant fait l'objet d'une analyse donnent lieu à un coefficient de dépenses en capital de 1,2 % pour l'ensemble de l'Agence.

L'entrée de fonds spéciaux provenant du Plan d'action économique au cours des exercices 2008-2009 à 2010-2011 permettra à l'Agence de respecter la norme en matière de dépenses en capital. Toutefois, si l'on se fie aux niveaux historiques des dépenses en capital, la base de financement de l'Agence ne sera probablement plus suffisante pour qu'elle puisse respecter la norme en matière de dépenses en capital lorsque ces fonds seront épuisés. Ce résultat n'est pas surprenant et s'applique à la gestion des biens en général, comme on l'explique de manière approfondie dans l'*Évaluation du programme de gestion des biens de Parcs Canada* de 2009.

Si l'on effectue un investissement inadéquat ou si l'on reporte un investissement à un moment ultérieur au cours du processus de gestion des biens (c.-à-d. opérations courantes et entretien préventif ou correctif), les coûts ultérieurs seront plus élevés et la durée utile prévue du bien sera moins longue. Vanier (2000), par exemple, traite de la « loi des cinq », selon laquelle l'entretien différé se traduit par des réparations équivalant à cinq fois les coûts d'entretien initiaux et les réparations différées peuvent entraîner des coûts de renouvellement pouvant équivaloir jusqu'à cinq fois le coût de la réparation.

Attente : Les budgets pour les routes sont suffisants pour remplir les obligations sans qu'il y ait d'incidence sur d'autres aspects du mandat.

Le pourcentage des dépenses totales des unités de gestion consacrées à la sous-activité de gestion des routes se situait entre moins de 1 % et 12 % des dépenses

totales pendant la période d'avril 2006 à mars 2010. Pour certains gestionnaires, cela représente des ressources qu'ils préféreraient consacrer aux activités du mandat de base de l'Agence. Beaucoup ont indiqué avoir eu des décisions difficiles à prendre en ce qui concerne l'attribution de fonds, et que pour des questions de sécurité, ils ont accordé la priorité aux activités d'entretien hivernal, comme le déneigement et l'épandage de sel et d'abrasifs, plutôt qu'à l'entretien des routes intérieures (c.-à-d. accès réduit ou fermeture de routes intérieures).

Les coûts qu'engendrera l'amélioration des routes qui sont en mauvais ou en très mauvais état sont généralement très élevés (c.-à-d. entre 325 000 $ et 825 000 $ par kilomètre pour la RT, selon l'état actuel, et entre 225 000 $ et 600 000 $ par kilomètre pour les routes provinciales, encore selon leur état, d'après les estimations indiquées dans les comptes rendus de la gestion de l'état des routes de 2007 à 2009 de TPSGC). Bien que dans certains cas de l'Ouest canadien l'Agence ait proposé de réduire les besoins en investissement pour maintenir l'état des routes dans un état convenable, elle ne peut régler la dette totale estimée à 225 millions de dollars avec son budget d'immobilisations annuel ciblé de 120 millions de dollars par année pour tous les biens. L'Agence établit actuellement une stratégie à long terme pour tous les biens et a mis en place des approches axées sur le risque pour la répartition des dépenses en capital, soit à l'échelle régionale ou nationale, tel qu'il est indiqué dans la description de programme (voir à la page 9).

Question 9	Indicateurs
Dans quelle mesure les activités et les extrants sont-ils orientés selon les normes pertinentes et conformes à ces normes?	• Existence de politiques ou de directives liées aux normes ou à la normalisation • Mesure dans laquelle les facteurs de risque et les coûts sont équilibrés par rapport aux normes

Attente : Les normes régissant l'exécution des activités (p. ex., les normes de construction) ou la production des extrants (p. ex., le déneigement) sont exposées clairement et sont publiées, et le respect des normes fait l'objet d'une surveillance.

En règle générale, les gouvernements provinciaux établissent et publient des normes d'exploitation et d'entretien pour les routes (p. ex., durée en heures ou en jours pour le déneigement et accumulation de neige au sol acceptable). En publiant leurs normes, ils indiquent aux usagers et aux autres intervenants les attentes qu'ils peuvent avoir pour une activité particulière. Les normes de service provinciales sont fondées sur des facteurs comme le débit de circulation, les conditions météorologiques et la classification des routes, bien que les facteurs pris en compte et les normes qui en découlent diffèrent selon les provinces. Les gouvernements provinciaux établissent également des normes de construction ou des lignes directrices. Des codes nationaux régissent certains éléments du réseau routier (p. ex., les ponts) et influent sur les codes provinciaux.

L'Agence n'a pas de politique récente en place sur l'entretien ni d'autres normes concernant les routes (à l'exception de la Directive sur la conception, la construction et l'inspection des ponts routiers et des passerelles pour piétons de 2008, par exemple). Certaines personnes que nous avons interrogées ont fait mention de normes nationales précises sur l'épandage de sel, le

déneigement et d'autres activités et extrants stipulées en 1986 (c.-à-d. les normes d'entretien pendant la saison hivernale d'Environnement Canada)[15].

Dans la stratégie nationale sur les routes (1994), on recommandait que Parcs Canada adopte les normes, les pratiques et les niveaux de service provinciaux pour les routes et mesure la conformité avec ces normes, du moins en partie, pour réduire le risque que l'exploitation des routes entraîne des responsabilités légales. Bien que les auteurs de l'étude préconisent l'adoption de normes provinciales, ils soulignent que l'Agence doit prendre en considération le financement nécessaire pour mener les activités requises pour respecter les normes

Les risques juridiques et les responsabilités éventuelles se présentent lorsque des tiers déposent des réclamations contre l'État (c.-à-d. qu'en général, Parcs Canada est mis en cause dans une poursuite pour lésions corporelles parce qu'elle a censément omis de maintenir sa route en bon état). Les actions en justice sont plus courantes dans les parcs des montagnes qu'en ce qui concerne les autres routes du réseau, ce qui concorde avec le nombre d'incidents impliquant des véhicules signalés. Selon la haute direction du CSR, il y a, en moyenne, environ 15 nouvelles poursuites engagées contre des tiers par année, y compris l'Agence, qui ne sont pas réglées avant un an ou deux. Certains de ces cas pourraient se solder par des règlements appréciables (soit aux environs de 500 000 $). Les données dont nous disposions n'étaient pas suffisantes pour que nous puissions estimer tous les risques de l'Agence[16].

Si nous établissons des normes irréalistes (compte tenu du financement limité), les usagers peuvent se créer des attentes irréalistes et d'autres risques juridiques pourraient en découler. Bon nombre des gestionnaires des biens et des membres du personnel, mais pas tous, ont indiqué au cours des entrevues et dans les questionnaires qu'ils avaient adopté des normes provinciales et locales de façon non officielle, en partie pour assurer la cohérence entre l'état des routes de transit gérées par l'Agence et les travaux sur les routes provinciales reliées.

Certains intervenants clés à l'Agence jugeaient que l'adoption informelle de normes provinciales ou d'autres normes suffisait à gérer les risques juridiques, alors que d'autres estimaient que ce n'était pas suffisant. Les représentants du Bureau national avaient tendance à privilégier l'adoption de normes officielles, tandis que certains gestionnaires des biens des unités de gestion ont indiqué que l'adoption non officielle de normes provinciales était suffisante.

Seulement deux unités opérationnelles, soit le CSR et le PN des Hautes-Terres-du-Cap-Breton, ont établi des normes opérationnelles claires, et uniquement pour le déneigement. Le CSR a défini ses normes d'entretien routier hivernal en se fondant sur celles établies par les provinces de l'Alberta et de la Colombie-Britannique. Seules les normes se rapportant au PN des Hautes-Terres-du-Cap-Breton sont accessibles au public.

---

15 Les normes sont encore affichées sur le site intranet de l'Agence et comprennent les politiques, les directives, les outils et les documents se rapportant à divers aspects de la gestion des biens

16 À l'inverse, la Couronne peut déposer une réclamation contre un tiers pour l'endommagement des biens de l'Agence (p. ex., endommagement des ponts et des glissières de sécurité et résultats du vandalisme). Au cours des dernières années, des indemnités pour dommages allant de quelques centaines de dollars à 60 000 $ auraient été accordées, lesquelles sont souvent, mais pas toujours, versées à l'Agence.

Contrairement au cas concernant les normes opérationnelles, les intervenants s'entendent pour dire que l'Agence se conforme aux normes provinciales pertinentes établies pour la construction routière. Comme nous l'avons mentionné précédemment, on s'est également mobilisé au cours des dernières années pour dresser l'inventaire des biens à risque élevé, comme les ponts et les barrages, et élaborer de nouvelles directives et de nouveaux programmes d'inspection.

Question 10	Indicateurs
Existe-t-il d'autres modèles d'exécution raisonnables et pratiques pour la gestion des routes de transit?	• Existence d'options d'exécution. • Mesure dans laquelle la direction a étudié les solutions de rechange et a rajusté la méthode d'exécution en fonction des circonstances particulières.

Attente : La direction a étudié les différentes options d'exécution de programme et les a adaptées en fonction des buts et des objectifs fixés.

Les routes sont gérées selon les modèles d'exécution suivants : la gestion directe par chacune des unités de gestion, la gestion à l'échelle régionale et la gestion confiée aux gouvernements provinciaux ou à des entrepreneurs du secteur privé. Le modèle prédominant, comme l'illustre le tableau 1, est la gestion par l'APC (21 des 28 routes sont directement gérées par l'APC, dont 13 sont gérées par neuf unités de gestion et huit par le CSR dans l'Ouest canadien de façon collective). L'entretien des autres routes est confié au gouvernement territorial ou provincial (c.-à-d. dans les parcs nationaux Forillon et Wood Buffalo et dans le PN du Gros-Morne pendant la saison hivernale seulement) ou à un entrepreneur du secteur privé (c.-à-d. dans le PN Kouchibouguac et la réserve de parc national Pacific Rim). Aucun entrepreneur n'assume les coûts ou les responsabilités des besoins en capital pour les routes.

Nos études de cas ont été expressément choisies pour fournir de plus amples détails sur les solutions de rechange à l'exploitation et à l'entretien des routes assumées directement par les unités de gestion, soit par la passation de marchés pour le service ou en centralisant davantage la prestation des services entre les unités de gestion (c.-à-d. le CSR). Dans les cas du PN Forillon et du CSR, on appuie généralement les modèles de prestation et on est d'avis général que ces ententes sont judicieuses dans le contexte local. Comme l'entente conclue pour le PN Wood Buffalo est plus récente (c.-à-d. qu'officiellement, le gouvernement territorial offrait le service gratuitement à l'Agence), on demeure dans les faits dans l'incertitude jusqu'à ce qu'on parvienne à un accord permanent.

Certains ont indiqué qu'il est plus efficient et économique d'exploiter de longs tronçons de route étant donné les coûts fixes qu'entraîne l'exploitation directe des routes (p. ex., l'acquisition et l'exploitation des installations par les machines et l'embauche du personnel qui s'y rattache). Toutefois, la longueur des routes pouvant être gérée avec un ensemble unique d'intrants est restreinte; à ce moment-là, il faudra du matériel, des installations ou du personnel supplémentaire. Ce genre de raisonnement est en partie à l'origine de l'établissement du CSR, car il était manifeste qu'on réaliserait des économies en gérant un groupe de routes dans une zone géographique restreinte. La centralisation ou l'exécution des opérations routières à l'échelle régionale sur un territoire plus vaste n'entraînerait pas nécessairement des économies comparables, et peu de données viennent appuyer la gestion régionale ou centrale des routes.

Quelques intervenants clés à l'Agence ont également laissé entendre que les autorités provinciales étaient mieux placées pour gérer les routes de transit, car les opérations et les services d'infrastructures actuels de Parcs Canada sont les mêmes que ceux que fournissent déjà les provinces, les coûts d'acquisition et d'entretien du matériel sont excessifs comparativement à ceux des provinces et ces dernières sont davantage en mesure d'assurer la continuité des niveaux de services routiers et de l'état dans leur propre réseau.

La question de la cession des activités d'exploitation, d'entretien et de réfection des routes aux provinces et aux territoires a été examinée plusieurs fois. La dernière tentative était axée sur les routes du réseau routier national. Dans ce contexte, la cession des activités suppose la concession à long terme d'une route à une province ou à un territoire et le transfert des biens et des ressources financières et humaines de Parcs Canada, tout en continuant d'exercer une certaine influence sur les normes d'exploitation et d'entretien, particulièrement pour appuyer les objectifs de l'Agence se rapportant aux visiteurs et à l'environnement. Le transfert de propriété n'est pas en cause.

Cette situation ressemble à bien des égards aux cessions des biens des lotissements urbains et des activités dans les parcs nationaux. L'Agence gère et exploite directement cinq lotissements urbains et fournit des services municipaux pour ces derniers, mais elle s'est dessaisie de ces responsabilités ainsi que des biens et du personnel dans les parcs nationaux Banff (1990) et Jasper (2002) pour les céder aux municipalités autonomes. Dans les deux cas, l'Agence a conservé des pouvoirs précis (c.-à-d. pour les plans directeurs des agglomérations et les règlements administratifs à Banff et pour les plans directeurs des agglomérations, l'aménagement du territoire et le développement à Jasper).

Dans le cas des routes, l'Agence n'est pas parvenue à se dessaisir de ses responsabilités concernant les opérations routières, l'entretien ou les dépenses en capital. Les personnes interrogées ont fait part d'un certain nombre de facteurs qui ont peut-être empêché la conclusion d'accords, dont l'absence de « volonté politique » chez les parties, l'incapacité de s'entendre sur les mesures incitatives financières appropriées pour un tel transfert et le désir de l'Agence de conserver la propriété et une certaine maîtrise ou surveillance des tronçons de route qui passent dans les parcs.

Le dessaisissement n'est pas aussi simple que le fait de confier la prestation des services à un entrepreneur comme on le fait actuellement dans plusieurs parcs nationaux. On a recours à la passation de marchés pour les routes passant dans les parcs où, pour des raisons historiques, l'Agence n'a pas construit ses propres infrastructures et n'utilise pas ses ressources pour exécuter le programme. Nous avons recensé un seul cas où la direction d'une unité de gestion avait examiné les économies qu'elle réaliserait en confiant la prestation des services à un entrepreneur à un endroit où elle pouvait déjà le faire. En bout de ligne, le modèle d'exécution n'a pas changé. En l'absence de dispositions sur le dessaisissement d'une capacité existante, les coûts initiaux qu'entraînerait l'adoption d'un modèle de passation de marchés seraient sans doute très élevés.

Dans le cadre de l'analyse effectuée pour la stratégie nationale sur les routes de 1994 de l'Agence, on a examiné le modèle adopté par le gouvernement de la Colombie-Britannique, dans lequel l'entretien de presque toutes les routes de la province a été confié au secteur privé (à

l'exception de certains entretiens spécialisés et de la prévention d'avalanches), et on a conclu aucune économie appréciable n'avait été réalisée comparativement aux coûts de l'exécution par le secteur public. La répétition de cette analyse dans le contexte actuel n'entrait pas dans la portée de l'évaluation.

CONSTATATIONS GÉNÉRALES : CONCEPTION ET EXÉCUTION DU PROGRAMME

En général, on estime que les structures de gouvernance et les processus en place pour la gestion des routes à l'Agence sont adéquats. Il existe plusieurs modèles d'exécution pour l'exploitation et l'entretien des routes, dont l'exécution directe par une unité de gestion locale (soit le modèle prédominant), l'exécution à l'échelle régionale dans le cas du CSR et la passation de marchés pour les services avec les gouvernements provinciaux et territoriaux ou le secteur privé. Les solutions de rechange à l'exécution directe par les unités locales qui sont en place semblent appropriées et avantageuses pour l'Agence. Celle-ci a envisagé d'établir des concessions à long terme et de se dessaisir de biens et de ressources pour d'autres routes afin de les céder aux provinces et aux territoires, mais elle n'y est pas parvenue.

La préoccupation principale des gestionnaires en matière de gestion des routes de transit se rapporte au caractère adéquat des ressources. Les ressources disponibles sont généralement insuffisantes et ne sont pas conformes aux normes d'investissement habituelles (c.-à-d. exprimées en coefficient des dépenses de F et E ou des dépenses en capital par rapport à la VR des biens) et, dans certains cas, les gestionnaires sont contraints de réaffecter des fonds servant à la réalisation d'activités de base du mandat afin de veiller à ce que les routes soient sécuritaires. La question des niveaux d'investissement adéquats ne concerne pas précisément les routes de transit, mais elle représente un défi pour la gestion des biens en général, tel qu'il est expliqué en détail dans l'*Évaluation du programme de gestion des biens de Parcs Canada (2009)*.

Une seconde préoccupation concerne les normes d'exploitation et d'entretien des routes adoptées par l'Agence (c.-à-d. qu'en général, on ne considère pas que les normes de construction posent problème). Il n'existe pas de politique ni de directives officielles sur les normes que les gestionnaires de routes en particulier devraient utiliser, bien qu'il soit entendu, à titre officieux, que les normes provinciales pertinentes devraient être adoptées, dans la mesure du possible. Les normes sont importantes tant du point de vue de la gestion des risques juridiques que des responsabilités pouvant découler d'actions en justice et de la communication des niveaux de service prévus (p. ex., périodes de déneigement) ou de la qualité prévue des extrants (p. ex., normes de construction) aux usagers et aux intervenants.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les routes de transit représentent environ 10 % de la valeur de remplacement du portefeuille des biens de l'Agence estimée à 10,5 milliards de dollars et comptent en moyenne pour11 % de ses dépenses de programmes directes des cinq derniers exercices. La mauvaise gestion de ces biens pourrait entraîner de graves conséquences pour l'accès à l'ensemble du réseau routier par les petites collectivités et l'efficience et la sécurité de la circulation dans le réseau. Il pourrait également y avoir d'importantes conséquences environnementales pour les parcs nationaux et les lieux historiques nationaux où les routes sont situées. Étant donné l'importance de l'investissement dans les biens et la nature des risques liés à l'exploitation des routes de transit, il a été déterminé que cette sous-activité devait être évaluée en priorité tant dans le Plan d'évaluation de Parcs Canada de 2009-2010 que dans celui de 2010-2011.

L'évaluation portait principalement sur la pertinence soutenue de la gestion des routes de transit, l'efficacité, l'efficience et l'économie des opérations et les questions liées à la conception et à l'exécution de la sous-activité. Nos conclusions générales sont les suivantes.

- Les tronçons de route gérés par l'Agence remplissent d'importantes fonctions dans le réseau routier national et provincial et sont, dans l'ensemble, utilisés par un grand nombre de conducteurs. La propriété et la surveillance des routes dans les parcs et les lieux historiques par le gouvernement fédéral et Parcs Canada reposent sur de bonnes bases constitutionnelles et législatives. L'Agence gère ces biens de façon à respecter les priorités du gouvernement du Canada, et surtout, de façon à contribuer à l'atteinte de ses buts en matière d'économie et de ceux axés sur la sécurité.
- La propriété des tronçons de route de Parcs Canada est prescrite par la loi, mais l'exploitation directe des routes n'est pas exigée par la loi et n'est pas nécessaire à l'accomplissement du mandat de l'Agence, ni à l'atteinte de son objectif stratégique. D'autres méthodes que l'exécution directe sont en place pour certaines routes, et on a envisagé d'autres possibilités pour la cession des opérations routières aux provinces et aux territoires qui exploitent la vaste majorité des routes au Canada, mais aucune n'a été mise à exécution jusqu'à présent.
- L'Agence se concentre invariablement sur un ensemble commun de résultats de base pour gérer les routes, lequel comprend l'accessibilité, l'efficience et la sécurité de la circulation et l'atténuation des répercussions environnementales des routes, également utilisé par beaucoup d'autres gestionnaires de routes. Selon l'observation directe, les sondages et les entrevues auprès des gestionnaires et l'examen des documents et des dossiers, tout porte à croire que les activités pertinentes réalisées et les extrants produits concourent à l'obtention des résultats souhaités. Notre petit groupe d'intervenants externes n'a pas exprimé beaucoup de préoccupations quant à l'exploitation et à l'entretien des routes, ainsi qu'à la sécurité des routes provinciales ou territoriales adjacentes.
- Les seules données quantifiables à notre disposition montrant que la gestion des routes de transit est utile à l'atteinte des résultats généralement reconnus, ou qu'elle a une incidence sur ces résultats, concernent habituellement la RT dans le PN Banff. Les coûts de la mise en place d'outils de mesures de la portée (p. ex. le comptage de la circulation) et des résultats, le manque d'expertise technique nécessaire pour certaines mesures, la demande insuffisante dans le contexte de la gestion quotidienne des activités et le fait que Parcs Canada n'est pas avant tout un office des transports sont toutes des raisons données pour ne pas élaborer ce genre d'outils de mesure.

- L'Agence a centré ses activités de mesure du rendement organisationnel pour la gestion des routes de transit sur un seul extrant, soit l'état des routes. Cet indicateur est digne d'intérêt et est important autant pour la direction que pour les intervenants. Toutefois, bien que les cibles précises liées à l'état des routes soient utiles dans un cas, en l'occurrence pour la déclaration publique du niveau minimal de l'état des biens accepté par l'Agence (c.-à-d. 0 jour de fermeture en raison de l'état des biens), elles ne présentent pas d'intérêt pour les activités quotidiennes des gestionnaires liées aux routes ou sont décrites de façon telle que le rendement souhaité n'est ni clair, ni mesurable (c.-à-d. maintenir l'état de 60 % des routes).
- Les données montrant que les routes sont gérées de manière efficiente et économique reposent principalement sur le fait que les gestionnaires affichent de l'intérêt pour bon nombre d'initiatives et qu'ils ont mis en œuvre certaines de ces mesures afin d'accroître l'efficience et la rentabilité de l'exploitation des routes ainsi que le recours régulier aux marchés concurrentiels pour les grands projets de réparation et de construction, lesquels sont foncièrement censés conduire à des solutions moins coûteuses. La plupart estiment que les gains en efficience et le recours aux options peu coûteuses ne servent pas à contrebalancer les budgets plutôt fixes, et les représentants des ministères provinciaux et territoriaux des Transports que nous avons interrogés dans le cadre de l'évaluation partagent ce point de vue en ce qui touche leurs propres activités.
- Les données quantitatives servant à estimer l'efficience et la rentabilité de l'exploitation des routes sont limitées à plusieurs égards, mais elles sont utiles pour montrer que la gestion efficiente des routes est un concept multidimensionnel et que plusieurs perspectives doivent être équilibrées dans la prise de décisions. Dans le meilleur des cas, les coefficients de rendement sont probablement plus efficaces pour susciter des questions et déclencher une étude plus poussée que les paramètres autonomes qui permettent de déterminer sans équivoque si certaines unités sont plus ou moins efficientes ou rentables que d'autres.
- En ce qui concerne la conception et l'exécution du programme, nous avons constaté que l'ensemble des structures de gouvernance et des processus est généralement compris et appuyé. Les principales questions concernent le caractère adéquat des ressources nécessaires à l'atteinte des objectifs, ainsi que la nécessité et les avantages de l'établissement de normes d'exploitation et de service claires, tant du point de vue de la gestion des risques juridiques que des responsabilités pouvant découler d'actions en justice et de la communication des niveaux de service prévus (p. ex., périodes de déneigement) ou de la qualité prévue des extrants (p. ex., normes de construction) aux usagers et aux intervenants.

En résumé, bien que les données provenant de diverses pistes concourent fortement à démontrer la pertinence continuelle de la gestion des routes de transit, les indications du rendement (c.-à-d. efficacité, efficience et économie) de la gestion des routes de transit par rapport aux résultats généralement acceptés sont moins bonnes et sont essentiellement fondées sur les données qualitatives issues des entrevues et le fait que bon nombre d'activités pertinentes sont réalisées et que les extrants sont produits. La collecte de données primaires supplémentaires sur le rendement afin de combler cette lacune n'entrait pas dans la portée de l'évaluation.

De nombreuses questions portant sur la gestion des routes de transit concernent également la gestion des biens en général, comme il est mentionné dans l'*Évaluation du programme de gestion des biens de Parcs Canada* (2009). Parmi ces questions, citons le manque d'uniformité dans les définitions des biens (c.-à-d. quelles routes sont censées faire partie de la sous-activité

de gestion des routes de transit), l'insuffisance de données cohérentes sur les dépenses par installation (dans ce cas-ci, les tronçons de route gérés), l'insuffisance de ressources pour la gestion de l'ensemble des biens, ainsi que l'absence d'attentes et de cibles claires en matière de rendement et de systèmes de mesure à l'appui de l'établissement de rapports sur les biens en général. Dans la mesure où ces questions sont déjà abordées dans les recommandations découlant de l'évaluation et où elles sont prises en considération dans les réponses de la direction, nous ne les répéterons pas ici.

Les recommandations suivantes ont été formulées afin que les gestionnaires responsables prennent les mesures nécessaires. Elles portent précisément sur la sous-activité de gestion des routes de transit.

Recommandation 1

Le dirigeant principal administratif devrait coordonner, de concert avec les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada, l'exécution d'un examen de la cible de rendement de l'Agence quant au maintien de l'état des routes et veiller à ce que cette cible soit claire, mesurable et surveillée.

Réponse

Acceptée : Le DPA travaillera en collaboration avec les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada afin de définir les options pour l'établissement de la cible. Les préoccupations soulevées au sujet de la clarté et du caractère mesurable seront abordées dans les options proposées au Comité de la haute direction aux fins de décision. Ces options comprendront une définition claire et approuvée (uniforme à l'échelle de l'Agence) ainsi qu'une méthode de mesure approuvée (calcul et données de référence) et elles seront mesurables. Les démarches seront achevées au plus tard le 30 juin 2011.

Recommandation 2

Les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada devraient, de concert avec le DPF, veiller à ce que les routes entrant dans la sous-activité soient définies de manière uniforme et à ce que les dépenses engagées pour chaque route de transit soient consignées adéquatement dans le système financier, conformément aux exigences de la politique, à savoir qu'il doit y avoir suffisamment de renseignements sur le rendement pour appuyer l'évaluation des programmes de façon efficace.

Réponse

Acceptée : Les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada demanderont au DPA de définir plus précisément la sous-activité afin de veiller à ce que les codes de dépenses soient cohérents. Lorsqu'ils auront obtenu ces précisions, les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada travailleront en collaboration avec le DPF en vue d'élaborer des lignes directrices sur l'établissement des coûts et un cadre de codage pour saisir l'information sur les dépenses pour chaque route de transit au plus tard le 30 juin 2011.

Recommandation 3

Le dirigeant principal administratif, de concert avec les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada, devrait présenter une politique, des directives ou des règles concernant les normes d'exploitation, d'entretien et de construction des routes.

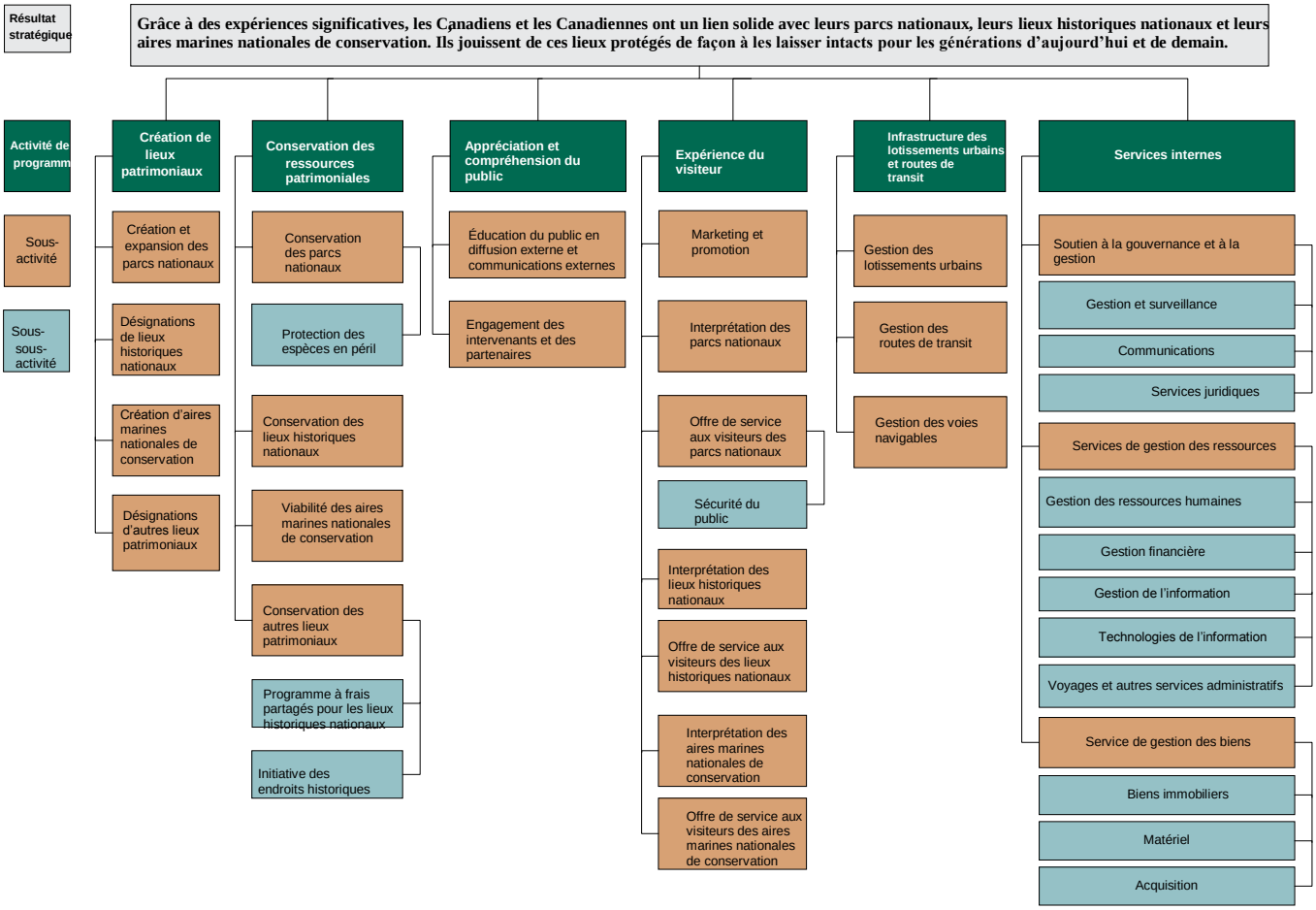
L'adoption d'une approche uniforme à l'échelle nationale pour l'établissement de normes ne signifie pas que les mêmes normes doivent être appliquées à toutes les routes du pays. Les pratiques varient déjà selon les provinces et, dans certains cas, elles sont établies à l'échelle locale lorsqu'il est difficile de respecter les normes provinciales. Quelles que soient les normes adoptées, elles devraient être défendables sur le plan juridique et accessibles au public afin que les attentes en matière de service soient claires pour les usagers et les intervenants.

Réponse

Acceptée : Le DPA travaillera en collaboration avec les DG de l'Est du Canada et de l'Ouest et du Nord du Canada afin d'examiner et de mettre à jour la politique, les directives ou les règles actuelles qui se rapportent aux normes d'exploitation, d'entretien et de construction de routes au plus tard le 30 novembre 2011.

ANNEXE A : RÉSULTAT STRATÉGIQUE ET ARCHITECTURE DES ACTIVITÉS DE PROGRAMMES

Résultat stratégique et architecture des activités de programmes de Parcs Canada – 2009-2010



ANNEXE B : DÉPENSES LIÉES AUX ROUTES DE TRANSIT PAR UNITÉ D'AFFAIRES

Toutes les dépenses (F et E et capital) par unité d'affaires (avant les avantages sociaux et les services généraux)

Unité de gestion/unité d'affaires	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Est de T.-N.	655	456	575	800	534
Ouest de T.-N. et du L.	949	1 352	1 344	2 096	2 ,558
Cap-Breton	1 779	5 422	4 320	6 367	12 219
Sud du Nouveau-Brunswick	357	397	397	3 238	11 077
Nord du Nouveau-Brunswick	223	368	207	310	276
Gaspésie	128	131	134	136	138
TOTAL DES UNITÉS DE GESTION DE L'EST	**4 091**	**8 126**	**6 977**	**12 947**	**26 802**
Mont-Riding	506	491	883	320	1 155
Nord des Prairies	0	12	31	3 739	19
Banff	25	337	9	7	1
Jasper	75	17	4	20	19
Kootenay et Yoho	2	1	9	140	2
Mont-Revelstoke et Glaciers	344	313	1 649	399	345
Waterton et Bar U	0	28	131	18	150
Côte de la C.-B.	94	87	98	85	63
Sud des T.N.-O.	0	0	0	0	0
Centre de services routiers (CSR)	26 770	56 209	43 768	52 319	84 650
TOTAL DES UNITÉS DE GESTION ET DES UNITÉS D'AFFAIRES DE L'OUEST	**27 816**	**57 495**	**46 582**	**57 547**	**86 404**
Trésor	110	0	371	518	9 555
DG de l'APC de l'Ouest	6	2	3	0	30
Centre de services de l'Ouest	138	172	62	64	69
Directeur exécutif, Centres de services	0	0	12	0	0
Autre	0	0	0	0	72
TOTAL – AUTRE	**254**	**174**	**448**	**582**	**9 726**
TOTAL GÉNÉRAL	**32 161**	**65 795**	**54 007**	**71 076**	**122 932**
TOTAL DE L'AGENCE	**484 755**	**557 427**	**585 497**	**635 625**	**721 169**
% de l'Agence	**6,6**	**11,8**	**9,2**	**11,1**	**17,0**

Source : Sommaire des dépenses de l'AAP, Direction des finances

Toutes les dépenses présentées dans les tableaux sont en milliers de dollars et comprennent les traitements et salaires, mais pas les avantages sociaux. Certaines dépenses enregistrées pour les unités qui ne gèrent pas de routes de transit (de un à deux millions de dollars par année, pour un total d'environ huit millions de dollars sur cinq ans) sont exclues. Certaines unités responsables de routes de transit ont indiqué qu'elles imputaient les dépenses liées aux routes à l'AP 4. D'autres unités ont indiqué que les dépenses engagées pour les routes internes sont comprises dans les chiffres figurant dans le présent tableau. Les données présentées dans ces tableaux n'ont pas été corrigées en fonction de ces renseignements.

Dépenses de F et E par unité d'affaires (avant les avantages sociaux et les services de l'Agence)

Unité de gestion/unité d'affaires	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Est de T.-N.	397	456	575	584	446
Ouest de T.-N. et du L.	832	1 140	1 257	1 481	1 263
Cap-Breton	1 493	1 778	1 968	1 334	1 635
Sud du Nouveau-Brunswick	199	299	279	250	219
Nord du Nouveau-Brunswick	223	368	207	228	229
Gaspésie	128	131	134	136	138
TOTAL DE L'EST	**3 273**	**4 172**	**4 420**	**4 013**	**3 930**
Mont-Riding	456	417	530	577	1 110
Nord des Prairies	0	0	0	0	0
Banff	25	11	9	7	1
Jasper	57	17	4	20	19
Kootenay et Yoho	2	1	9	4	2
Mont-Revelstoke et Glaciers	177	245	210	254	297
Waterton et Bar U	0	28	131	18	150
Côte de la C.-B.	94	87	98	85	58
Sud des T.N.-O.	0	0	0	0	0
Centre de services routiers (CSR)	12 762	15 516	14 972	14 619	14 080
TOTAL DE L'OUEST	**13 573**	**16 322**	**15 963**	**15 584**	**15 717**
TOTAL – AUTRE	**254**	**174**	**448**	**582**	**9 662**
TOTAL – ROUTES	**17 100**	**20 668**	**20 831**	**20 179**	**29 309**
% du total de l'Agence	**5,2**	**4,5**	**4,3**	**4,0**	**5,5**

Dépenses en capital par unité d'affaires (avant les avantages sociaux et les services de l'Agence)

Unité de gestion/unité d'affaires	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Est de T.-N.	257	0	0	216	88
Ouest de T.-N. et du L.	117	212	87	614	1 295
Cap-Breton	286	3 644	2 352	5 033	10 584
Sud du Nouveau-Brunswick	157	98	118	2 989	10 858
Nord du Nouveau-Brunswick	0	0	0	82	47
TOTAL DE L'EST	**818**	**3 954**	**2 557**	**8 934**	**22 872**
Mont-Riding	50	74	353	243	45
Nord des Prairies	0	12	31	3 739	19
Banff	0	326	0	0	0
Jasper	18	0	0	0	0
Kootenay et Yoho	0	0	0	136	0
Mont-Revelstoke et Glaciers	167	68	1 439	145	48
Waterton et Bar U	0	0	0	0	0
Côte de la C.-B.	0	0	0	0	5
Centre de services routiers (CSR)	14 008	40 693	28 796	37 701	70 570
TOTAL DE L'OUEST	**14 243**	**41 173**	**30 619**	**41 964**	**70 687**
TOTAL – ROUTES	**15 061**	**45 127**	**33 176**	**50 898**	**93 623**
% du total de l'Agence	**26,5**	**45,4**	**33,9**	**46,1**	**48,5**

ANNEXE C : QUESTIONS D'ÉVALUATION, ATTENTES, INDICATEURS ET SOURCES DE DONNÉES

Questions d'évaluation	Éléments à observer	Indicateurs	Sources de données
Pertinence			
1. Existe-t-il un besoin continu pour ces routes?	1. Les routes sont utilisées et remplissent des fonctions importantes dans le réseau de transport.	• Niveau d'utilisation (circulation routière) • Mesure dans laquelle les routes apportent d'importants avantages sociaux ou économiques	• Données des gestionnaires de routes sur la circulation routière • Documents internes et externes et entrevues auprès des fonctionnaires de Parcs Canada au sujet des rôles que jouent les routes
2. Existe-t-il un cadre constitutionnel et juridique sur lequel se fondent le gouvernement fédéral et l'Agence pour l'exploitation des routes?	2. Le rôle que joue le gouvernement fédéral dans l'exploitation des routes est fondé sur la constitution et la loi. 3. L'autorisation et les responsabilités légales en matière de propriété et d'exploitation des routes de Parcs Canada sont énoncées dans la loi.	• Mesure dans laquelle la répartition constitutionnelle des pouvoirs et des lois autorise le gouvernement fédéral à exploiter les routes • Mesure dans laquelle l'autorisation et les responsabilités légales de Parcs Canada pour les routes qu'elle gère sont précisées dans la loi	• Examen de la documentation
3. Dans quelle mesure la propriété et l'exploitation des routes cadrent-elles avec le mandat et les objectifs de Parcs Canada et les priorités générales du gouvernement?	4. La propriété et l'exploitation des routes sont liées au mandat et à l'objectif stratégique de l'Agence. 5. Les routes sont exploitées de manière à contribuer aux priorités pangouvernementales.	• Mesure dans laquelle les buts et les objectifs du programme de gestion des routes concordent avec le cadre pangouvernemental ainsi qu'avec le mandat et les priorités de Parcs Canada	• Examen de la documentation • Visites sur les lieux et entrevues auprès des gestionnaires des unités de gestion
Efficacité			
4. Dans quelle mesure les activités prévues sont-elles réalisées et les extrants souhaités sont-ils produits?	6. Les activités d'exploitation et d'entretien prévues sont réalisées et les extrants sont produits, et les deux sont logiquement liés aux résultats souhaités pour le programme.	• Portée décrite des activités et des extrants • Perceptions du caractère adéquat et de la qualité des activités d'exploitation et d'entretien • Liens logiques entre les activités, les extrants et les résultats • Statistiques montrant le degré d'effort investi dans des activités particulières, la nature, la quantité ou la qualité des extrants produits	• Sondage et entrevues auprès des gestionnaires • Entrevues auprès des intervenants externes • Visites sur place • Dossiers des gestionnaires et systèmes d'information • Documents sur le programme et analyses

5. Les cibles de rendement établies pour les activités ou les extrants sont-elles importantes pour les gestionnaires et les intervenants? Sont-elles logiquement liées aux résultats et sont-elles atteintes?	7. Les cibles de rendement sont claires et éloquentes, et les niveaux de rendement prévus sont atteints.	• Liens logiques entre les mesures du rendement et les résultats • Mesure dans laquelle les mesures et les cibles sont jugées éloquentes et utiles • Nombre de jours de fermeture des routes en raison de leur état • Notation de l'état de la chaussée des routes au fil du temps	• Sondage auprès des gestionnaires, entrevues et dossiers et documents des unités opérationnelles
6. Dans quelle mesure les résultats prévus (c.-à-d. circulation efficiente et sécuritaire et atténuation des répercussions environnementales) sont-ils atteints?	8. Les gestionnaires comprennent tous de la même manière les résultats souhaités en matière de gestion des routes. 9. Les intervenants reconnaissent que les activités de l'Agence sont accessibles, efficientes et sécuritaires et que les répercussions environnementales sont réduites au minimum. 10. Des progrès sont accomplis quant à l'efficience et la sécurité de la circulation et à l'atténuation des répercussions environnementales des routes.	• Étendue de la compréhension commune des buts et des objectifs de la sous-activité de gestion des routes • Perceptions des intervenants de la mesure dans laquelle les routes sont accessibles, efficientes et sécuritaires et les répercussions environnementales sont atténuées • Mesures de l'efficacité du transport (p. ex., nombre de véhicules par kilomètre), de la sécurité (p. ex., incidents impliquant des véhicules par longueur) ou des répercussions environnementales (p. ex., incompatibilités entre les véhicules et les animaux sauvages)	• Examen de la documentation sur les paramètres de mesure du rendement pour les routes • Visites sur place et sondage et entrevues auprès du personnel et de la direction des unités de gestion et des intervenants • Dossiers et rapports des unités opérationnelles (p. ex., plans directeurs, plans d'affaires et rapports de recherche) • Données du Système national de suivi des incidents (p. ex., incidents impliquant des véhicules et incompatibilité entre les véhicules et les animaux sauvages)
Efficience et économie			
7. La méthode de gestion des routes de transit permet-elle de produire des extrants de manière efficiente et d'atteindre des résultats de manière	11. Les gestionnaires sont intéressés par les initiatives visant à améliorer l'efficience et l'économie et ils les entreprennent. 12. On utilise le moins possible d'intrants	• Portée des rapports sur les initiatives visant à améliorer l'efficience ou l'économie • Ampleur de l'utilisation de marchés concurrentiels pour obtenir le prix le	• Sondage et entrevues auprès des gestionnaires et rapports et analyses sur les initiatives des unités • Données sur les dépenses

économique?	pour produire les extrants et les résultats souhaités.	plus bas possible afin de produire des extrants (p. ex. passation des marchés de construction) • Comparaison des coûts de production d'extrants et de résultats entre unités ou organisations	extraites du système financier, complétées par les dossiers et les analyses des unités opérationnelles • Coûts des intrants des autres gestionnaires de routes ou coûts standard relevés dans le cadre de l'examen de la documentation • Entrevues auprès d'autres gestionnaires de routes
Conception et exécution du programme			
8. Les structures de gouvernance, les processus et les ressources en place pour la gestion des routes sont-ils appropriés et adéquats pour atteindre les extrants et les résultats souhaités?	13. Les structures de gouvernance sont comprises et on les considère comme appropriées. 14. Les ressources sont suffisantes pour appuyer les résultats du programme. 15. Les budgets pour les routes sont suffisants pour remplir les obligations sans qu'il y ait d'incidence sur d'autres aspects du mandat.	• Rapports de la direction sur la pertinence et le caractère adéquat des structures, des processus et des budgets • Dépenses liées à l'exploitation, à l'entretien et à la réfection des routes exprimées en pourcentage de la valeur de remplacement des biens • Attribution de fonds alloués à d'autres activités au programme de gestion des routes • Dépenses liées aux routes exprimées en une fraction du budget général de l'unité d'affaires	• Système financier de l'Agence, pour les dépenses • Évaluation de la documentation de la direction, pour les normes • Entrevues auprès des intervenants clés
9. Dans quelle mesure les activités et les extrants sont-ils orientés selon les normes pertinentes et conformes à ces normes?	16. Les normes régissant l'exécution des activités (p. ex., les normes de construction) ou la production des extrants (p. ex., le déneigement) sont exposées clairement et sont publiées, et le respect des normes fait l'objet d'une surveillance.	• Existence de politiques ou de directives liées aux normes ou à la normalisation • Mesure dans laquelle les facteurs de risque et les coûts sont équilibrés par rapport aux normes	• Entrevues auprès des intervenants clés • Examen des documents et des dossiers
10. Existe-t-il d'autres modèles d'exécution raisonnables et pratiques pour la gestion des routes de transit?	17. La direction a étudié les différentes options d'exécution de programme et les a adaptées de façon à tenir compte des buts et des obligations.	• Existence d'options d'exécution • Mesure dans laquelle la direction a étudié les solutions de rechange et a rajusté la méthode d'exécution en fonction des circonstances particulières	• Examen de la documentation • Sondage auprès des gestionnaires • Entrevues auprès des

	gestionnaires • Études de cas

ANNEXE D : PRINCIPAUX DOCUMENTS EXAMINÉS

Lois

(1998) *Loi sur l'Agence Parcs Canada* http://laws.justice.gc.ca/fra/P-0.4/TexteComplet.html
(2000) *Loi sur les parcs nationaux du Canada* http://lois-laws.justice.gc.ca/fra/N-14.01/TexteComplet.html

Documents de Parcs Canada

Parcs Canada (1994), *National Roads Strategy*
Parcs Canada (1994), *Options Analysis for the Operation and Management of Roads - Alberta and Pacific & Yukon Regions*
Parcs Canada (1986), *Parks Roads Winter Maintenance Standards*
Parcs Canada (1999-2004 à 2010-2015), *Plans d'entreprise*
Parcs Canada (2000-2001 à 2008-2009), *Rapports annuels / Rapports ministériels sur le rendement*
Parcs Canada (2008), *Directive sur la conception, la construction et l'inspection des ponts routiers et des passerelles pour piétons.*

Autres documents du gouvernement fédéral

Conseil des ministres responsables des transports et de la sécurité routière (2008), *Réseau routier national du Canada : un aperçu* http://www.comt.ca/french/nhs-condition-f.pdf
Conseil des ministres responsables des transports et de la sécurité routière (2006), *Réseau routier national du Canada – Inventaire des routes au 31 décembre 2006.* http://www.comt.ca/french/nhs-condition-09F.pdf
Service d'information et de recherche parlementaires (2006), *Participation fédérale à la construction et à la politique routières au Canada*.
Statistique Canada (2010), *Indice de l'asphalte; Indice des prix de la construction – bâtiments non résidentiels; Indice des prix à la production, biens – Indice des prix des produits industriels.*
Transports Canada (2001), *Objectifs de sécurité routière pour le Canada d'ici à 2010,* http://www.tc.gc.ca/media/documents/securiteroutiere/Objectifs_RSC.pdf
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2009), *Cadre pangouvernemental* http://www.tbs-sct.gc.ca/ppg-cpr/frame-cadre-fra.aspx
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats* http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=18218

Autres documents

Tony Clevenger (2007), *Highways Through Habitats, The Banff Wildlife Crossings Project.* TR News 249 (mars-avril), http://onlinepubs.trb.org/onlinepubs/trnews/trnews249hwyhabitats.pdf
Brian Hicks (juin 1996), *A Historic Look at the Federal Government's Involvement in Highway Infrastructure*, Transport Canada, Highway Policy and Programs Branch.
Forman, Sperling et coll. (2003), *Road Ecology: Science and Solutions*, Washington: Island Press.
Edwin C. Guillet (1966), *The Story of Canadian Roads*, University of Toronto Press.

T.M. McGuire et J.F. Morral (2000), *Strategic Highway Improvements to Minimize Environmental Impacts Within the Canadian Rocky Mountain National Parks*, Canadian Journal of Civil Engineering = Revue canadienne de génie civil, 27: p 523–532.

David W. Monaghan (2002), *Canada's "New Main Street": The Trans-Canada Highway as Idea and Reality, 1912-1956*, Ottawa: Musée des sciences et de la technologie du Canada.

National Cooperative Highway Research Program (2003), *Performance Measures of Operational Effectiveness for Highway Segments and System* http://onlinepubs.trb.org/onlinepubs/nchrp/nchrp_syn_311.pdf

National Cooperative Highway Research Program (février 2007), *Guide to Effective Freeway Performance Measurement*, Research Results Digest 312.

Allison Padova (20 février 2006), *Participation fédérale à la construction et à la politique routières au Canada*, Bibliothèque du Parlement.

Tara Ramani, Josias Zietsman, William Eisele, Duane Rosa, Debbie Spillane et Brian Bochner (avril 2009), *Development of Sustainable Transportation Performance Measures for Texas Department of Transportation Strategic Plan*: Technical Report http://tti.tamu.edu/documents/0-5541-1.pdf

Transport Research Board of National Academies (2003), *Synthesis 311 Performance Measures of Operational Effectiveness for Highway Segments and Systems*.

Mathieu Turgeon et Francois Vaillançourt (2002), *The Provision of Highways in Canada and the Federal Government*, The Journal of Federalism, 32(1): 161-180.

US Department of Transportation - Federal Highway Administration (décembre 2004), *Transportation Performance Measures in Australia, Canada, Japan and New Zealand* http://international.fhwa.dot.gov/performance/04transperfmeasure.pdf

Dana Vanier (2002), *Asset Management 101: A Primer*, document présenté à l'APWA International Public Works Congress.

ÉTUDES DE CAS

Ces études de cas avaient pour but d'examiner en plus amples détails les cas où d'autres modèles de prestation de services ont été employés. Pour cette raison, les PN Forillon et Wood Buffalo ont été choisis parce que l'exploitation et l'entretien des routes sont exécutés par un partenaire provincial ou territorial, à un endroit selon un modèle de coûts fixes par kilomètre (Forillon), et à l'autre, selon un modèle de recouvrement des coûts (territoire). Nous avons également retenu le CSR afin d'étudier ce modèle unique de prestation centralisée, selon lequel plusieurs unités de gestion se sont regroupées afin de mettre certaines ressources en commun et de réaliser ainsi des économies.

PARC NATIONAL FORILLON

Le parc national Forillon, qui a été créé en 1970, est situé à l'extrémité de la Gaspésie, dans la province de Québec. Ses paysages découpés de falaises et de montagnes entourées par la mer s'étendent sur 244 km^2. Forillon protège un échantillon représentatif de la région naturelle des monts Notre-Dame et Mégantic et de certains éléments de la région marine du golfe du Saint-Laurent.

Les conditions climatiques ont des répercussions sur les routes. Les conditions dans la région de la Gaspésie sont difficiles, car elle reçoit environ 380 centimètres de neige du mois d'octobre au mois de mai, et les accumulations moyennes des précipitations s'élèvent à plus de 1 100 millimètres par année. La température moyenne varie de -11,9 °C en janvier à 16,6 °C en juillet.

Information sur la route

Comme l'illustre la carte ci-dessous, la route provinciale 132 (nommée « route Laurencelle » dans le PN) entoure le PN Forillon en entier et une section le traverse (en rose), dans laquelle Parcs Canada est responsable de l'exploitation et de l'entretien. Ce tronçon, dont la longueur totale s'élève à 10,5 kilomètres, est évaluée comme étant en mauvais état.

On estime que 260 000 voitures passent par le PN Forillon chaque année, de mai à octobre. Au cours des cinq dernières années, plus de 135 000 visiteurs en moyenne ont utilisé les installations du parc. Juste à l'extérieur de la frontière ouest du parc se trouve la route 197, soit une courte route de 19 km à deux voies qui traverse les Appalaches et se rend directement à la municipalité de Gaspé (population : 14 819). Cette route a récemment été améliorée par le gouvernement provincial. Pour l'essentiel, les résidents l'utilisent comme raccourci pour se rendre à la route 132, et on estime qu'elle réduit considérablement la circulation de transit dans le parc.

Au sujet de l'entente

Avant la création du PN Forillon, la route 132 existait déjà et était en grande partie exploitée et entretenue par la province. Lorsque le parc a été établi, une entente contractuelle a été conclue entre le PN Forillon et la province de Québec afin que cette dernière continue d'entretenir et d'exploiter la route. Le parc n'a donc jamais été responsable de l'entretien de la route de transit et n'a pas eu à investir d'importantes sommes dans de l'équipement coûteux et le personnel nécessaire pour exécuter ces travaux.

Aux termes de l'entente, la province accepte d'exploiter et de maintenir les routes désignées dans le même état que celui des routes provinciales adjacentes afin d'assurer la sécurité et le confort des usagers. Les travaux estivaux comprennent la réfection de la chaussée asphaltée, le rapiéçage, le débroussaillage, la signalisation, l'entretien des ponceaux et des glissières de sécurité, ainsi que le traçage de lignes. Pendant la période hivernale, la province se charge du déneigement et du déglaçage au moyen de sels et d'abrasifs afin de maintenir les routes dans un état adéquat. L'entretien de moins de deux kilomètres de routes intérieures pendant la période estivale est également prévu dans l'entente.

Aspects financiers de l'entente

Chaque année, un addenda est signé par les deux parties pour rendre compte des nouveaux tarifs par kilomètre pour l'été et l'hiver. Le dernier addenda signé (41^{e}) concernait l'exercice 2009-2010. Les dépenses annuelles sont passées de 126 000 $ en 2004-2005 à 138 000 $ en 2009-2010. Le contrat est établi selon un tarif donné pour l'entretien estival (soit environ 4 000 $ par kilomètre) et l'entretien hivernal (environ 8 500 $ par kilomètre). Depuis le milieu des années 1990, les prix augmentent chaque année à un taux d'inflation d'environ 2 %.

La réfection de la route Laurencelle était inscrite dans le Plan d'affaires de 2008-2009, mais dans une catégorie sans financement. Une somme de cinq millions de dollars y avait été affectée pour l'exercice 2011-2012; toutefois, le projet a été retiré des derniers plans d'immobilisations à long terme (PILT). Étant donné qu'aucun plan de réfection n'est prévu dans l'entente et que le parc n'harmonise pas ses plans d'immobilisations avec ceux de la province, la route risque de devenir la pauvre voisine du réseau provincial et de se retrouver dans un piètre état. Nous pouvons déjà en témoigner puisque la province hausse actuellement le niveau de ses routes dans la région. L'écart entre l'état de la route du parc et celui de la route provinciale adjacente s'accentuera probablement.

Avantages de l'entente
Cette entente est avantageuse pour les deux parties, car elles savent à l'avance quels seront les frais d'entretien des routes, et étant donné que le montant annuel est fixe, elles n'ont pas de surprise si les précipitations de neige sont plus élevées que prévu et l'entretien estival n'est pas réduit, le cas échéant.

Par ailleurs, les deux parties ont indiqué que l'arrangement fonctionne bien et qu'elles en tirent des avantages. Grâce à l'entente, le parc estime avoir pu économiser sur les coûts initiaux et annuels qui auraient pu s'élever bien au-delà du million de dollars s'il avait dû se procurer un nouvel équipement, de nouvelles machines et installations d'entreposage et du nouveau matériel et recruter le personnel nécessaire à l'entretien des 10,5 kilomètres de la route Laurencelle.

La province estime également que grâce à cette entente, elle est en mesure de maintenir la chaussée des routes du réseau provincial dans un état uniforme et homogène, parce qu'elle suit les mêmes normes à l'extérieur et à l'intérieur du parc. En outre, comme la province possède déjà l'expertise, l'équipement et les installations nécessaires, l'entretien de 10,5 kilomètres supplémentaires ne lui demande pas un gros effort étant donné qu'ils sont situés entre deux secteurs dont elle est déjà responsable.

Conclusion
Étant donné la taille assez petite de la route de transit dans les limites du parc (10,5 kilomètres), qu'elle fait partie du réseau routier provincial et qu'elle est éloignée des autres parcs nationaux, et compte tenu de la longueur des routes intérieures, il semble qu'il soit raisonnable et avantageux pour le parc et la province que les administrateurs du PN Forillon aient conclu une entente pour que la province exploite et entretienne la route de transit. Le seul problème décelé dans l'entente actuelle est l'absence d'un plan de réfection de la route, qui pourrait permettre au parc de bénéficier des économies d'échelle réalisées par la province et d'assurer la continuité de la qualité de la route pour les usagers.

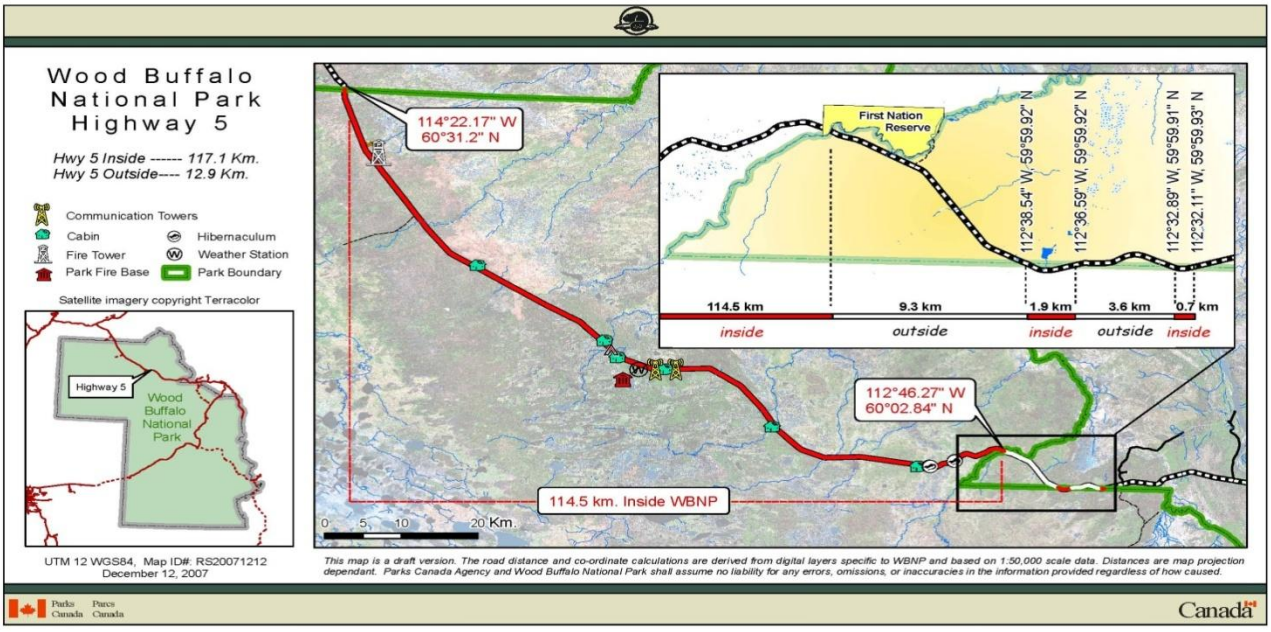
PARC NATIONAL WOOD BUFFALO

Faisant partie du réseau canadien de parcs nationaux et de lieux historiques nationaux, le parc national Wood Buffalo est le plus grand des parcs nationaux du pays et le deuxième en importance au monde, avec sa superficie de 44 807 km^2. Il a été créé en 1922 pour protéger les derniers troupeaux de bisons du nord du Canada. Aujourd'hui, il protège un exemple représentatif de la région naturelle des plaines boréales du Nord du Canada.

Les conditions climatiques ont d'importantes répercussions sur les routes, et les conditions autour de Fort Smith sont uniques. En effet, la température moyenne varie de -24,1 °C en janvier à 16,5 °C en août et les accumulations de précipitations sont négligeables; il tombe en moyenne 151 centimètres de neige par année et les accumulations moyennes totalisent plus de 350 millimètres par année. En outre, la géologie et la topographie karstiques uniques de la région influent également sur l'entretien de la route 5. La dynamique et l'instabilité des formations karstiques le long de la route a créé et continuera de créer des dolines et des vides sous la surface. Pour cette raison, les activités de détection (p. ex., par géoradar), d'atténuation et d'entretien devront être exécutées avec plus de précaution et toute la diligence requise.

Information sur la route

La route 5, mieux connue sous le nom de « route de Fort Smith », a été achevée en 1966. Elle traverse le parc national Wood Buffalo et relie Fort Smith à Hay River. Sur les 267,5 kilomètres de la route 5, 117,1 kilomètres se situent dans les limites du parc national Wood Buffalo et Parcs Canada en est responsable. La presque totalité de la route dans le parc national est en gravier compacté et en terre battue, alors que la chaussée de chaque côté du parc (terres territoriales) est revêtue d'un enduit superficiel[17] ou est asphaltée.



[17] Couche de roulement d'une chaussée constituée par le répandage d'un liant hydrocarboné (bitume ou goudron) et de gravillons fixés par cylindrage.

Il est important de noter qu'il s'agit de la seule route toutes saisons qui mène à Fort Smith, soit la quatrième collectivité en importance dans les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) où plus de 2 300 personnes résident, et qu'elle est utilisée pour le transport de tous les produits dans la ville, comme l'essence, les provisions et les marchandises. Selon les données récentes fournies par le gouvernement des T.N.-O. (GTNO), la circulation quotidienne moyenne annuelle sur la route 5 à la frontière est du parc (25 km à l'ouest de Fort Smith) s'élève à 130 véhicules.

La qualité de la route 5 dans le PNWB s'est détériorée, et l'état de la chaussée qui est actuellement en gravier est tel que des améliorations doivent être apportées à la couche de base afin de respecter les normes relatives à la vitesse et au débit de circulation. En date du mois d'avril 2010, le GTNO en était à la deuxième année d'un projet triennal de renouvellement de la couche de surface en enduit superficiel sur 44 kilomètres du tronçon en gravier dans le PNWP, qu'il finance spécialement. À l'été 2011, le seul tronçon de route entre Fort Smith et Hay River qui passe dans le PNWB et qui sera encore en gravier sera long de 64 kilomètres.

Au sujet de l'entente avec les Territoires du Nord-Ouest
Depuis la formation des T.N.-O. en 1968, le gouvernement fédéral a peu à peu transféré la responsabilité de l'exploitation et de l'entretien de cette voie de passage au ministère territorial des Transports. En vertu d'une convention de services d'ingénierie, le GTNO peut facturer au gouvernement fédéral toutes les dépenses engagées pour l'entretien de la chaussée dans le PNWP en fournissant des justifications. Toutefois, avant l'exercice 2008-2009, le GTNO n'avait demandé de remboursement pour aucun service fourni sur la route 5 (coûts en capital ou frais d'exploitation).

Avec une rationalisation croissante des coûts et des efforts pour améliorer son réseau routier et revêtir les chaussées d'un enduit superficiel, le GTNO a décidé de conclure un accord avec Parcs Canada en vue de récupérer les frais d'exploitation et d'entretien des 117,1 kilomètres de la route 5 situées dans les limites du PNWB. Afin de déterminer la valeur appropriée des services qui serait acceptable pour les deux parties, le GTNO et l'APC ont entamé des négociations en 2007 en vue de conclure une entente sur l'entretien. Toutefois, les négociations ont été remises à plus tard et les deux parties ne sont parvenues à aucune entente.

Même si aucune entente n'a été conclue, le GTNO s'est chargé, au cours de l'exercice 2008-2009, des volets d'entretien suivants sur le tronçon de la route 5 dans le PNWB : inspections périodiques, entretien et restauration, services d'ingénierie, travaux à contrat, programmation, supervision et gestion des travaux, livraison des matériaux routiers, services routiers d'urgence et réparations, et gestion et supervision d'un programme global de sécurité. Comme la base est en gravier, beaucoup de travaux doivent être exécutés sur la route et de nombreuses ressources sont nécessaires pendant la saison estivale afin de veiller à ce que le nivellement soit adéquat et pour l'application de chlorure de calcium pour le dépoussiérage. Pour l'essentiel, le GTNO s'est occupé de cette route comme toutes les autres routes de son réseau routier.

Aspects financiers de l'entente
Étant donné qu'aucune négociation n'était en cours, le GTNO a considéré que l'exercice 2008-2009 était une année de transition, au cours de laquelle les deux parties ont

contribué à l'exploitation de la route 5. À l'approche de la fin d'exercice, après avoir embauché des consultants externes et examiné la comptabilité interne du GTNO, le PNWB a offert des sommes forfaitaires de 800 000 $ pour le F et E et de 250 000 $ pour les coûts en capital de l'exercice, et le GTNO les a acceptées. Les fonctionnaires du ministère de la Justice ont déterminé que les dossiers n'étaient pas assez adéquats pour conclure une entente à long terme; par conséquent, on a décidé d'utiliser un protocole d'entente (PE) pour l'exercice 2009-2010, aux termes duquel les frais de F et E ont été facturés au PNWB. Les coûts, la main-d'œuvre, l'équipement et les matériaux ont été décrits en détails.

Ce PE devrait fournir des renseignements très utiles. L'APC sera également plus certaine des valeurs et autorisera l'examen des factures détaillées et de la qualité du rendement du GTNO pour les prochaines années, en fonction des services rendus aux prix unitaires. L'APC finance les activités au moyen des crédits budgétaires de 2005 (d'un million de dollars). Il est à noter qu'avant 2008, les dépenses moyennes que le PNWB réglait au moyen de son budget de base s'élevaient à 150 000 $ pour les routes intérieures, comme celles de Pine Lake et de Peace Point, et que le budget de base n'était pas censé servir à régler les dépenses engagées pour la route 5.

À l'heure actuelle, le PNWB n'a pas le matériel, le personnel et les ressources financières nécessaires pour effectuer seul tous les travaux d'entretien de cette route. Les fonds pour les dépenses en capital demeurent encore sous la responsabilité du PNWB. Comme il s'agit de la seule partie de la route qui est toujours en gravier, certains usagers ont exprimé leur insatisfaction. On sait qu'il s'agit du principal facteur qui empêche d'accroître le nombre de visites touristiques en véhicules récréatifs (VR) dans le PNWB.

Plusieurs études ont été entreprises. Des consultants du secteur privé ont déterminé qu'il serait nuisible pour les coûts à long terme si l'entretien demeurait tel quel sans apporter d'améliorations à la chaussée actuelle. TPSGC a été engagé par contrat à effectuer une analyse des lieux et une estimation des coûts en tenant compte de la pertinence des calculs des coûts antérieurs pour le cycle de vie et des coûts de construction actuels. Le rapport, achevé en 2010, révèle que les coûts estimatifs de la réfection des 64 kilomètres restants afin de rendre le niveau de qualité acceptable s'élèveraient à 21 millions de dollars si la chaussée était revêtue de gravier et à 25 millions de dollars si elle était revêtu d'un enduit superficiel. L'APC nous a informés que le fait que la vaste majorité (plus de 90 %) des automobilistes qui utilisent cette route ne sont pas des usagers du parc, mais qu'ils l'utilisent plutôt parce qu'il s'agit du seul corridor de transport pour entrer et sortir de Fort Smith, devrait être pris en considération lorsqu'on décidera si les 64 kilomètres restants de la route passant dans le PNWP demeureront en gravier ou si l'on procèdera au revêtement de la chaussée. Par ailleurs, les frais d'entretien d'une chaussée en gravier ou revêtue d'un enduit superficiel sont à peu près égaux pour les 115 kilomètres de route dans le PNWB. Ils peuvent être estimés à 880 000 $ par année, si l'on ne tient pas compte de la dépréciation et des frais d'administration.

Avantages de l'entente
Les deux parties ont indiqué que les travaux d'exploitation et d'entretien sont bien faits et que leur relation est amicale. Elles ont ajouté qu'elles souhaitaient conclure une entente stable à long terme. Elles discutent de cette question depuis environ un an.

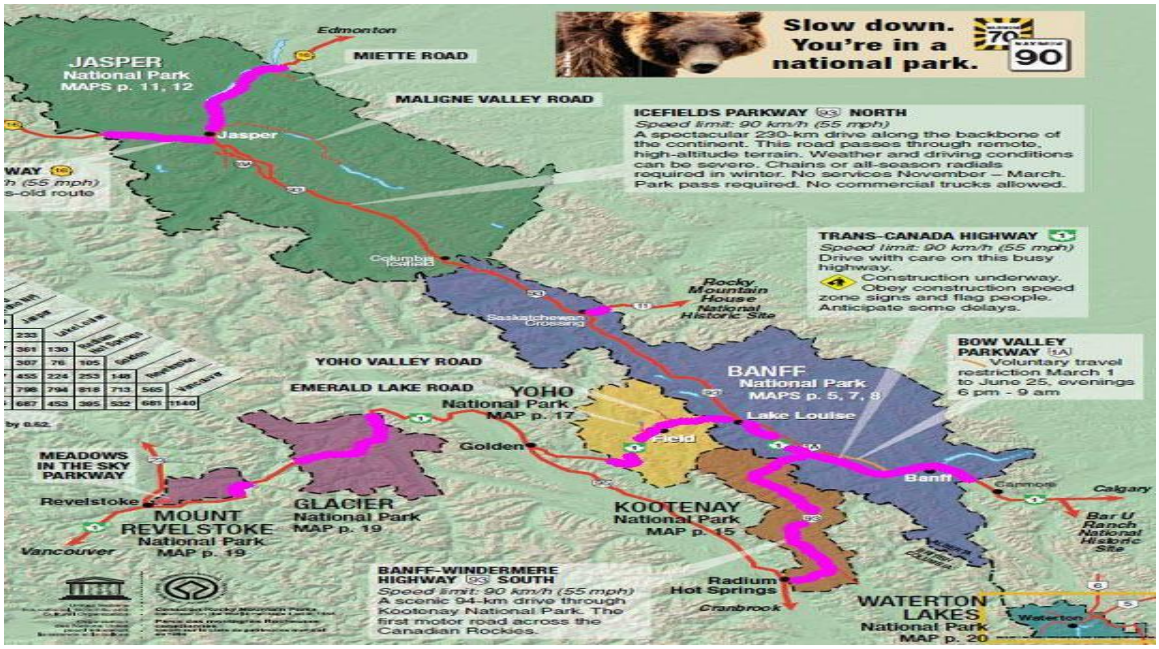
Le vrai défi réside dans les coûts incertains actuels de l'entente et le fait que le PNWB doit obtenir les fonds nécessaires pour assumer les frais qui, jusqu'à il y a un an ou deux, étaient nuls. Les frais d'exploitation et d'entretien pour le GTNO ont sans cesse augmenté par rapport au million de dollars initial en 2008-2009; ils sont passés à 1,2 million de dollars en 2009-2010 et à 1,3 million de dollars en 2010-2011. De plus, le PNWB souhaite effectuer un exercice de comptabilisation du coût complet afin de bien prévoir ses coûts ultérieurs et de s'assurer d'optimiser ses ressources. Le GTNO désire vivement récupérer tous les coûts liés aux travaux exécutés par le PNWB.

Conclusion
L'arrangement actuel peut faciliter l'entretien adéquat des routes à court terme. Les deux organisations sont impatientes de parvenir à un accord, et à cette fin, un comité mixte du GTNO et du PNWB pour l'entretien de la route 5 examinera tous les travaux et les coûts possibles et les autoriseront dans le cadre de la planification des travaux de 2010-2011.

CENTRE DE SERVICES ROUTIERS

Le CSR est une entité qui mène ses activités comme une unité de gestion indépendante. Il est responsable de l'entretien courant et de la gestion des projets de réfection de l'ensemble des routes et chemins, de la collecte des ordures et de la gestion du parc de véhicules s'y rattachant au nom des unités de gestion des parcs des montagnes : unité de gestion du Mont-Revelstoke et des Glaciers, unité de gestion du Lac-Louise/Yoho/Kootenay, unité de gestion de Banff et unité de gestion de Jasper. Il assure également la surveillance des projets d'immobilisations pour le PN des Lacs-Waterton. La région visée est illustrée sur la carte ci-dessous.

Ces parcs sont situés de chaque côté de la frontière entre l'Alberta et la C.-B. Les PN Banff, Jasper, Kootenay et Yoho sont tous adjacents, et les PN des Glaciers et du Mont-Revelstoke sont situés à 80 kilomètres à l'ouest du PN Yoho. Le PN des Lacs-Waterton, qui est le plus isolé de ce réseau, se trouve à plus de 300 kilomètres du PN le plus près. Les conditions climatiques varient considérablement d'une zone à l'autre dans les Rocheuses canadiennes, selon l'altitude et la topographie. Par exemple, Banff reçoit en moyenne 234 centimètres de neige par année, alors que le col Rogers en reçoit 932 centimètres. Les accumulations totales moyennes à Banff s'élèvent à 472 millimètres, tandis que celles au col Rogers équivalent à près du triple, soit 1 547 millimètres par année.



Information sur la route et les responsabilités

Le CSR a été établi en 1994 à la suite de la stratégie nationale sur les routes et d'une analyse des options. D'après ces rapports, différents niveaux de service et différentes normes et pratiques s'appliquaient à la gestion et à l'exploitation des routes, séparées par unité de gestion. Parmi les faits saillants des rapports, citons les priorités concurrentes pour les budgets comprimés qui ont conduit à la prise de décisions différentes d'un parc à l'autre. Enfin, on a constaté qu'on faisait double emploi de l'équipement, du personnel et du matériel entre les régions parce que les limites des parcs ne correspondaient pas aux unités réelles d'entretien des routes d'un point de vue géographique. Pour cette raison, chaque unité de gestion avait ses propres équipes,

équipement et matériaux pour exploiter et entretenir les routes internes et les routes de transit dont elle était responsable.

Ayant maintenant un effectif composé de 107 ETP permanents et de 33 ETP saisonniers, le CSR dessert les six parcs nationaux suivants : Banff, Jasper, Kootenay, Yoho, Mont-Revelstoke et Glaciers. Il est responsable de 374 kilomètres[18] de routes de transit passant dans ces parcs, dont la valeur de remplacement est estimée à trois-quarts de milliards de dollars. Ces routes comprennent la RT, la route 16 et la route 93 Sud. En tout, 86 % des routes sont jugées en mauvais état ou dans un état acceptable.

Le CSR est également responsable de 759 kilomètres supplémentaires de promenades et de routes à l'intérieur des parcs. Il s'occupe aussi des structures routières telles que les ponts (plus de 200), les murs de soutènement, les paravalanches, les barrières canadiennes, les structures de passage pour animaux sauvages, les hangars à sel, les dispositifs de prévention d'avalanches, l'outillage de garage et 90 kilomètres de clôtures. Enfin, le CSR a des employés spécialisés qui fournissent des conseils en ingénierie et de l'aide aux unités de gestion de l'Ouest canadien et qui conçoivent et exécutent des projets d'immobilisations dans l'organisation.

Chaque année, 5,8 millions de véhicules passent par les routes et les chemins des parcs des montagnes et le débit de la circulation augmente en moyenne d'un pour cent. Dans la région, la Transcanadienne traverse quatre parcs nationaux; elle est le corridor de transport principal dans les Rocheuses. En conséquence, divers types d'automobilistes l'utilisent : les conducteurs de camion sur longue distance, les navetteurs et les touristes. Chaque année, de quatre à six accidents mortels sont signalés et la GRC enregistre en moyenne plus de 125 accidents graves.

Aspects financiers de l'entente

Pour l'exercice 2008-2009, le CSR avait un budget de services votés de 15 millions de dollars, dont 6,9 millions de dollars pour les salaires et traitements, 8,1 millions de dollars pour les produits et services et 660 000 $ supplémentaires qui provenaient des recettes des parcs des montagnes. Plus de la moitié de ces sommes sont prévues au budget de l'activité de programme de gestion des routes de transit. Le budget de l'exercice 2008-2009 avait été augmenté de 940 000 $ pour tenir compte de la hausse des coûts des produits et des services en raison de l'inflation. En outre, afin de répondre aux besoins des unités de gestion des parcs des montagnes, 500 000 $ avaient été octroyés pour améliorer l'entretien des routes à l'intérieur des parcs et des aires de fréquentation diurnes pendant la saison estivale étant donné que, par le passé, le CSR axait ses activités sur la saison hivernale et entreprenait ses activités estivales selon les fonds qu'il lui restait.

Le CSR reçoit un budget de services votés de 386 000 $ par année pour ses dépenses en capital, ce qu'il considère insuffisant. Afin de compenser ce montant peu élevé, le CSR a pu saisir diverses occasions de financement, comme le budget de 2005, le projet d'élargissement à quatre voies de la RT et l'Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique. Ainsi, il a pu réaliser des activités comme l'élargissement à quatre voies de la RT de Banff au Lac-Louise, la

[18] Un kilomètre de route correspond à la longueur de route mesurée par le déplacement d'un véhicule d'un bout à l'autre, quel que soit le nombre de voies dans ce tronçon.

restauration de ponts, l'achat de nouveaux appareils et d'une nouvelle flotte et des réparations d'urgence, entre autres.

Dans le dernier budget d'immobilisations à long terme (de 2010-2011 à 2014-2015), les projets financés qui concernent les routes de transit représentent 196 millions de dollars. Environ 172 millions de dollars sont spécialement affectés à l'infrastructure pavée, 16 millions de dollars sont affectés aux ponts et huit millions de dollars sont réservés pour d'autres éléments, tels que l'équipement et les hangars à sel. Par ailleurs, pour la même période, 51 millions de dollars supplémentaires sont identifiés pour les projets non financés, à savoir la réfection des structures des ponts, des hangars à sel et de la chaussée.

Avantages de l'entente ou de l'arrangement

Actuellement, le CSR et la province de la Colombie-Britannique ont un partenariat d'établi aux termes d'un PE pour l'échange de zones d'entretien. Afin de veiller à ce que les activités soient plus efficientes pour les deux parties, le CSR déneige une longueur donnée de route sur les terres de la C.-B. à l'ouest du PN des Glaciers en échange d'une longueur semblable dans le PN du Mont-Revelstoke. En conséquence, les deux parties peuvent déneiger des tronçons continus sans devoir lever leurs chasse-neige pour se rendre dans une autre zone, ce qui est également profitable aux usagers de la route. La C.-B. et le CSR travaillent également en collaboration dans d'autres domaines, comme la diffusion de l'information, l'approvisionnement en gravier et la prévention d'avalanches.

En Alberta, ce type d'échange de zones d'entretien routier n'existe pas puisque les parcs nationaux sont adjacents. De plus, les activités de déneigement ne sont pas coordonnées entre le CSR et la province, et certains usagers ont indiqué que cela peut poser problème lorsqu'ils passent par la porte d'entrée est du PN Banff dans la matinée.

L'un des principaux motifs de la création du CSR était la réalisation d'économies d'échelle de plus d'un million de dollars. Le personnel nous a indiqué que le but consistait à réinvestir cette somme dans les activités routières, mais que ce projet ne s'est jamais concrétisé puisqu'elle a été coupée lors des examens des programmes.

L'un des avantages du CSR est que les routes sont gérées par un seul groupe, alors qu'auparavant, quatre unités de gestion les géraient. Les décisions sont donc prises en songeant au réseau des parcs des montagnes. En outre, les autres unités de gestion de l'Ouest canadien peuvent en tirer profit, comme cela a été le cas lorsque des chasse-neige rapides ont été acquis l'an dernier et que le PN du Mont-Riding, au Manitoba, a pu participer aux achats groupés et bénéficier des économies.

Conclusion

En définitive, dans le cas du CSR, les parcs des montagnes ont retiré un avantage de la centralisation des fonctions liées aux routes et aux chemins. Cela a permis à l'organisation de mener des activités plus efficientes, polyvalentes et simplifiées en utilisant mieux l'expertise et l'équipement où les frontières ont tombées. Les coûts de ces activités sont donc mieux partagés entre les parcs, et aux endroits où les activités étaient de moindre envergure et moins efficientes, la restructuration et le regroupement des zones ont permis de réaliser des économies.