

Évaluation du sous-programme Gestion des lotissements urbains de Parcs Canada

Rapport final

Bureau de l'audit interne et de l'évaluation

Rapport soumis au Comité d'évaluation de Parcs Canada : le 11 janvier 2017

Approuvé par le DG de l'Agence : le 12 mai 2017

Sa Majesté la reine du Canada, représentée par
le Directeur général de Parcs Canada, 2017
No de catalogue : R62-469/2017F-PDF
ISBN : 978-0-660-07293-7

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	4
1. Introduction.....	9
2. Description du sous-programme Gestion des lotissements urbains.....	9
2.1 Résultats attendus et cibles.....	9
2.2 Activités et extraits.....	11
2.3 Ressources (intrants).....	13
2.3.1. Dépenses et recettes.....	13
2.3.2. Ressources humaines.....	13
2.4 Rôles et responsabilités.....	14
2.5 Portée.....	14
2.6 Modèle logique du sous-programme Gestion des lotissements urbains.....	15
3. CONCEPTION DE L'ÉVALUATION	16
3.1 Raison d'être et portée de l'évaluation.....	16
3.2 Démarche, méthodologie et contraintes	16
3.2.1. Méthodes	17
3.2.2. Forces, limites et stratégies d'atténuation	17
4. CONSTATATIONS	19
4.1 Pertinence.....	19
4.1.1. Pertinence : Caractère nécessaire du sous-programme	19
4.1.2. Pertinence : Harmonisation avec les priorités du gouvernement et de l'Agence.....	21
4.1.3. Pertinence : Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral	21
4.2 Rendement.....	22
4.2.1. Élaboration de plans communautaires	22
4.2.2. Gestion de la croissance commerciale.....	26
4.2.3. Services municipaux.....	27
4.2.4. Gestion des biens	33
4.2.5. Efficience et économie.....	38
4.2.6. Efficacité de la structure de reddition de comptes.....	47
4.2.7. Solutions de rechange à l'exploitation des lotissements urbains par l'APC	48
5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	51
ANNEXE A : Résultat stratégique et Architecture d'alignement des programmes.....	55
ANNEXE B : Comparaison descriptive des lotissements urbains	56
ANNEXE C : Grille d'évaluation	57
ANNEXE D : Principaux documents consultés	61
ANNEXE E : Effluents des eaux usées – Comparaison des cibles	62

SOMMAIRE

Le sous-programme Gestion des lotissements urbains, qui s'inscrit dans l'Architecture d'alignement des programmes (AAP) de Parcs Canada, représente 1 % des dépenses annuelles totales de l'Agence. Il prévoit la prestation de services municipaux et la gestion de l'infrastructure connexe pour répondre aux besoins des résidents et des visiteurs des cinq lotissements urbains gérés par Parcs Canada. Ces activités sont directement liées au résultat attendu de l'activité de programme 5, soit l'amélioration de l'état des biens. Dans ses plans d'évaluation, l'Agence s'est engagée à évaluer ce sous-programme afin de respecter ses obligations en vertu de la *Politique sur l'évaluation* (2009) du Conseil du Trésor, laquelle prévoit l'évaluation de l'ensemble des dépenses de programme directes sur une période de cinq ans.

QUESTIONS D'ÉVALUATION

Conformément aux exigences de la *Politique sur l'évaluation* du Conseil du Trésor (CT) et à ses directives connexes (2009), l'évaluation portait sur ce qui suit :

- **Pertinence** : Dans quelle mesure le sous-programme continue-t-il de répondre à un besoin? Dans quelle mesure le sous-programme s'harmonise-t-il avec les priorités du gouvernement et de l'Agence? Dans quelle mesure le sous-programme s'harmonise-t-il avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral?
- **Rendement** : Dans quelle mesure les résultats attendus pour la prestation de services municipaux sont-ils atteints? Dans quelle mesure Parcs Canada progresse-t-il vers l'atteinte des résultats attendus au chapitre de l'infrastructure contemporaine? Dans quelle mesure Parcs Canada progresse-t-il vers l'atteinte des résultats attendus au chapitre des bâtiments patrimoniaux prioritaires? Dans quelle mesure le sous-programme est-il efficient et économique? Dans quelle mesure les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles nécessaires à l'exécution du sous-programme sont-ils clairs et efficaces?

MÉTHODOLOGIE

Les évaluateurs ont recueilli des données de diverses sources. Mentionnons notamment une analyse documentaire et un examen de dossiers (y compris l'analyse d'une gamme variée de données secondaires trouvées à l'Agence); des entrevues avec du personnel de l'Agence; un sondage auprès d'intervenants et la visite de six des lotissements urbains (c.-à-d. tous les lotissements urbains à l'exception de Jasper).

CONSTATATIONS

Pertinence

Les évaluateurs concluent que le sous-programme Gestion des lotissements urbains demeure pertinent. L'Agence ne considère pas que la prestation de services municipaux fasse partie de son mandat de base, mais elle doit tout de même fournir des services de base pour assurer la santé et la sécurité des résidents et des visiteurs des lotissements urbains. De plus, le sous-programme s'harmonise avec les priorités du gouvernement du Canada et de l'Agence Parcs Canada, et il est compatible avec les rôles et les responsabilités conférés à l'Agence par les lois et les politiques en vigueur.

Rendement

Dans l'ensemble, les évaluateurs ont constaté que Parcs Canada progressait vers l'atteinte des résultats attendus du sous-programme Gestion des lotissements urbains. Les résultats particuliers varient selon l'activité. Ils sont décrits plus en détail ci-dessous :

- **Élaboration de plans communautaires** : Des plans communautaires conformes aux exigences de la loi ont été élaborés pour les sept lotissements urbains. Même si tous ont fait l'objet d'un examen à une certaine époque, il est difficile de déterminer s'ils demeurent pertinents. Parcs Canada a réalisé peu d'analyses détaillées des progrès accomplis dans la mise en œuvre des plans depuis 2006-2007. L'Agence a reconnu la nécessité de réévaluer son *Processus d'examen des plans communautaires* (2005), mais elle n'a encore pris aucun engagement concret en ce sens. De plus, l'Agence doit préciser ses attentes en ce qui a trait à la démonstration de l'absence d'effet nuisible sur l'environnement.
- **Gestion de la croissance commerciale** : La croissance commerciale est efficacement contrôlée. À l'heure actuelle, aucun des lotissements urbains ne dépasse l'empreinte commerciale prévue par la loi.
- **Prestation de services municipaux** : Les services municipaux sont efficacement conçus pour répondre aux besoins actuels et futurs des résidents et des visiteurs. Les évaluateurs ont découvert que Parcs Canada répond systématiquement aux normes de qualité de l'eau potable. D'après la moyenne annuelle, les données accessibles permettent aux évaluateurs de conclure que les effluents des stations d'épuration des eaux usées de l'ensemble des lotissements urbains sont conformes aux exigences du *Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées*. Les normes liées à la gestion des déchets solides et à l'entretien des routes varient d'un lotissement urbain à l'autre. Même si ces services sont fournis, il n'existe aucune donnée facilement accessible qui permette d'établir dans quelle mesure les normes correspondantes sont respectées.
- **Gestion des biens** : Les données laissent entrevoir que l'état des biens des lotissements urbains s'est maintenu ou amélioré depuis 2010. Ces résultats sont attribuables à de nombreux projets d'infrastructure entrepris pendant cette période, et d'autres projets sont prévus ou en cours. Cependant, environ 30 % des biens contemporains et au moins 12 % des biens culturels pertinents demeurent en mauvais ou en très mauvais état. Il est trop tôt pour déterminer si l'Agence pourra terminer l'ensemble des travaux d'infrastructure différés d'ici mars 2020. La Direction de la gestion des biens est consciente d'incohérences dans les données requises pour suivre les progrès réalisés en regard de cet engagement, et elle s'emploie actuellement à rapprocher les données.

Les données financières semblent révéler l'existence d'un écart entre les dépenses affectées aux services municipaux et les recettes perçues. Parcs Canada reconnaît depuis longtemps qu'il n'atteint pas ses objectifs de recouvrement des coûts à cet égard. Un manque de clarté entourant les cibles de recouvrement des coûts et des faiblesses observées dans les pratiques comptables ont cependant empêché les évaluateurs d'estimer l'étendue du manque à gagner. Certains obstacles au recouvrement des coûts sont indépendants de la volonté de l'Agence (p. ex. modification du barème tarifaire). Malgré tout, des opportunités existent pour faire usage des marges de manœuvre en gestion dont elle dispose pour accroître l'efficacité du sous-programme Gestion des lotissements urbains.

En dernier lieu, les évaluateurs ont constaté que, de manière générale, le sous-programme souffre de l'absence d'une identité propre et d'une orientation centrale au sein de l'Agence. Bon nombre de personnes interrogées ont exprimé l'avis que la nature des lotissements urbains, leurs rôles, leurs obligations et leur valeur potentielle pour l'Agence sont mal compris ou sous-estimés. Au cours de la

période visée par l'évaluation, cette situation s'est manifestée par une absence de coordination qui, d'une part, empêche l'Agence d'uniformiser la prestation des services municipaux et l'établissement des coûts connexes et, d'autre part, cause des frictions avec les résidents dans certains cas. Il est trop tôt pour évaluer dans quelle mesure la structure organisationnelle nouvellement mise en place par Parcs Canada (avril 2016) permettra de remédier à ces lacunes.

RECOMMANDATIONS

En 2000, le Parlement a modifié la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* pour y ajouter une exigence relative aux plans communautaires. Ces plans ont depuis été élaborés, examinés et modifiés en fonction des besoins. Cependant, les évaluateurs ont constaté qu'il a fallu plusieurs années pour mener à bien le processus d'examen des deux derniers plans à avoir été actualisés. Plus le délai est long avant l'examen ou la mise à jour des plans communautaires, plus ceux-ci risquent de ne plus être compatibles avec les objectifs actuels de la collectivité ou du parc national. L'Agence a reconnu la nécessité de réévaluer son *Processus d'examen des plans communautaires* (2005), mais elle n'a encore pris aucun engagement concret en ce sens. Elle pourrait appliquer les leçons tirées du processus de rationalisation de la démarche adoptée pour l'élaboration des plans directeurs de son réseau d'aires patrimoniales protégées.

Recommandation 1. Le vice-président, Politiques stratégiques et Investissement, devrait évaluer les processus d'examen des plans communautaires pour s'assurer qu'ils sont efficaces et qu'ils répondent aux besoins des lotissements urbains de Parcs Canada et des parcs nationaux qui les entourent.

Réponse de la direction. Acceptée. Une discussion portant sur la vision et les objectifs des lotissements urbains, y compris le processus de révision et de mise à jour des plans communautaires pour s'aligner avec cette vision et la Directive sur la planification de gestion sera complétée d'ici le 31 mars 2018.

Les nouvelles dispositions de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* (2000) précisaient que les plans communautaires devaient respecter plusieurs principes, dont celui de l'absence d'effet nuisible sur l'environnement. Les évaluateurs ont constaté que les plans communautaires font état de cette exigence, car ils renferment un engagement lié à l'élaboration et à la mise en œuvre de cadres de surveillance de l'absence d'effet nuisible sur l'environnement. Cependant, même si les lotissements urbains entreprennent régulièrement de nombreuses activités à l'appui de ce principe, il est difficile de déterminer de quelle manière ils arrivent à en évaluer l'application en l'absence de données de surveillance regroupées.

Recommandation 2. Le vice-président, Établissement et de la Conservation des aires protégées, devrait examiner et actualiser l'orientation adoptée pour l'application du principe de l'absence d'effet nuisible sur l'environnement, notamment pour l'élaboration et la mise en œuvre des cadres de surveillance connexes par les lotissements urbains.

Réponse de la direction. Acceptée. La direction de l'Établissement et de la Conservation des aires protégées va travailler avec les lotissements urbains pour clarifier le principe de l'absence d'effet nuisible sur l'environnement et développera une approche pragmatique pour la mise en œuvre, la surveillance et la reddition de compte. Cible : 2019-2020.

Les évaluateurs ont constaté que les effluents des stations d'épuration des eaux usées des lotissements urbains sont généralement conformes aux limites établies, mais que les méthodes employées pour mesurer l'atteinte des cibles ne sont pas claires. La Norme pour les systèmes d'épuration des eaux usées et la qualité des effluents de l'APC (en cours de rédaction) devrait venir préciser les exigences à respecter pour l'ensemble des systèmes d'épuration des eaux usées (et non seulement ceux des lotissements urbains) ainsi que les seuils à atteindre. Dans l'intervalle, l'indicateur de rendement révisé du sous-programme (CGR de 2016-2017) cible « des concentrations inférieures aux limites réglementaires ». Cette cible pourrait en principe : exclure deux des cinq lotissements urbains concernés qui ne sont pas assujettis aux limites de concentration imposées par le *Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées* et réduire les attentes à l'égard de certains lotissements urbains où, pour préserver l'intégrité écologique du parc national, les cibles sont plus sévères que les exigences du *Règlement*.

Recommandation 3. Le vice-président, Politiques stratégiques et Investissement, devrait revoir les cibles de rendement organisationnelles rattachées aux systèmes d'épuration des eaux usées de chaque lotissement urbain afin de s'assurer qu'elles sont claires et mesurables. Le cas échéant, les paramètres de mesure devraient être intégrés à l'élaboration du nouveau Cadre des résultats de Parcs Canada (qui devrait être approuvé d'ici novembre 2017).

Réponse de la direction. Acceptée. Les cibles de performance liées aux systèmes d'épuration des eaux usées seront clarifiées et incorporés, le cas échéant, dans le nouveau cadre de performance de l'Agence d'ici le 1 novembre 2017.

Dans l'ensemble, les évaluateurs concluent à la nécessité d'améliorer l'orientation centrale du sous-programme Gestion des lotissements urbains. L'Agence a mis sur pied un conseil de direction qui est chargé de l'orientation et des politiques stratégiques des lotissements urbains, mais ce conseil n'a pas tenu de réunions régulières pendant la période visée par l'évaluation. En son absence, les évaluateurs ont noté un manque de coordination qui empêche l'Agence d'uniformiser la prestation de ses services aux lotissements urbains. Cette uniformité suppose non pas l'application de la même norme ou des mêmes pratiques à tous les lotissements urbains, mais plutôt la prise de décisions permettant de veiller à ce que les attentes à l'égard des services municipaux soient claires et défendables aux yeux des utilisateurs et des intervenants. Depuis décembre 2015, le conseil de direction s'est réuni et s'est donné un objectif double : d'une part, créer une communauté de praticiens pour discuter de dossiers d'intérêt commun et échanger des pratiques exemplaires et, d'autre part, aider l'organisation à mieux comprendre les opérations et les défis des lotissements urbains. Les évaluateurs encouragent le conseil à poursuivre sur cette lancée, surtout à la lumière des récents changements apportés à la structure organisationnelle de Parcs Canada.

Recommandation 4. Le vice-président principal, Opérations, devrait examiner et officialiser la structure de gouvernance et de reddition de comptes du sous-programme Gestion des lotissements urbains afin d'assurer l'uniformité des services fournis par l'Agence aux lotissements urbains.

Réponse de la direction. Acceptée. La nouvelle structure de gouvernance de l'Agence attribue la responsabilité du sous-programme au vice-président principal, Opérations. Le mandat du conseil d'administration des lotissements urbains sera approuvé d'ici le 31 mars 2018.

Parcs Canada est censé recouvrer la majorité des dépenses engagées pour la prestation de services aux lotissements urbains. Il est difficile de quantifier le manque à gagner avec les données accessibles.

L'absence d'un barème clair et uniforme pour la tarification des services fournis aux lotissements urbains représente un problème de longue date à l'Agence.

Recommandation 5. Le vice-président principal, Opérations, devrait examiner les pratiques comptables actuelles pour l'affectation et le recouvrement des coûts et élaborer une démarche claire et uniforme pour l'établissement des coûts rattachés à la prestation de services municipaux, afin que l'Agence soit mieux à même de quantifier les coûts qu'elle peut s'attendre à recouvrer pour les services municipaux fournis aux lotissements urbains.

Réponse de la direction. Acceptée. En consultation avec le dirigeant principal des finances, le vice-président principal, Opérations engagera un consultant pour élaborer un cadre d'établissement des coûts. Le cadre d'établissement des coûts sera élaboré d'ici le 31 décembre 2018.

1. INTRODUCTION

Le mandat de Parcs Canada est :

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

Pour exécuter ce mandat, l'Agence Parcs Canada dispose de 5 programmes et de 19 sous-programmes (voir l'Architecture d'alignement des programmes, ou AAP, à l'annexe A). La présente évaluation porte sur le sous-programme Gestion des lotissements urbains de l'AAP. Ce sous-programme ne représente pas une dépense substantielle pour l'Agence, soit 1 % en moyenne de ses dépenses totales annuelles pour la période quinquennale faisant l'objet de l'évaluation. Ce sous-programme a été choisi à des fins d'évaluation suite à l'engagement pris par l'Agence en vertu de la *Politique sur l'évaluation* (2009) du Conseil du Trésor, soit d'évaluer toutes les dépenses de programme directes sur une période de cinq ans. Le sous-programme Gestion des lotissements urbains n'avait encore jamais été soumis à une évaluation complète à l'Agence.

2. DESCRIPTION DU SOUS-PROGRAMME GESTION DES LOTISSEMENTS URBAINS

Les parcs nationaux du Canada comptent sept lotissements urbains, et tous sont situés dans l'Ouest canadien : Banff et Lake Louise (parc national Banff), Jasper (parc national Jasper), Field (parc national Yoho), Wasagaming (parc national du Mont-Riding), Waskesiu (parc national de Prince Albert) et Waterton Park (parc national des Lacs-Waterton). Les villes de Banff et de Jasper sont constituées en municipalités et autogérées, mais Parcs Canada y conserve un certain contrôle sur la planification municipale. Les cinq autres lotissements urbains sont gérés directement par l'Agence.

Le sous-programme Gestion des lotissements urbains prévoit l'élaboration de plans communautaires et la gestion de la croissance commerciale dans l'ensemble des sept lotissements urbains (p. ex. gestion foncière et administration des permis d'exploitation) ainsi que la prestation de services municipaux et la fourniture de l'infrastructure connexe (p. ex. traitement de l'eau et épuration des eaux usées, élimination des déchets, entretien des routes et autres services) dans les cinq lotissements urbains gérés directement par Parcs Canada¹. Le maintien de bonnes relations avec les intervenants est essentiel à la réalisation de ces activités. Pour les besoins de l'évaluation, les évaluateurs ont également examiné les engagements de l'Agence en ce qui a trait à la conservation des bâtiments patrimoniaux prioritaires dans les lotissements urbains².

2.1 RÉSULTATS ATTENDUS ET CIBLES

Parcs Canada a décrit les résultats attendus et les cibles du sous-programme dans son Cadre de gestion du rendement (CGR). Le tableau 1 ci-dessous illustre l'évolution de ces attentes.

¹ Même s'ils ne sont pas mentionnés dans l'AAP, l'élaboration de plans communautaires et la gestion de la croissance commerciale sont prévus dans le codage financier du sous-programme Gestion des lotissements urbains.

² Cet engagement s'inscrivait dans le sous-programme Conservation des parcs nationaux de l'AAP.

Depuis 2009-2010, l'attente en matière de rendement de l'AP5 pour les lotissements urbains est axée sur la préservation ou l'amélioration de l'état d'un certain pourcentage de biens contemporains. La cible établie au chapitre de l'état des biens pour le programme et le sous-programme découle d'un programme d'investissements continus qui vise à éliminer l'arriéré de travaux d'immobilisations et d'entretien de l'infrastructure des lotissements urbains (notamment les systèmes de traitement de l'eau et d'épuration des eaux usées, les routes et les trottoirs), afin de maintenir les niveaux de service et d'atténuer les risques pour la sécurité.

Le sous-programme est également assorti d'attentes en matière de rendement liées à la prestation de services municipaux. De 2009-2010 à 2013-2014, ces attentes ont été axées surtout sur des cibles pour limiter la croissance commerciale et pour assurer la qualité des effluents des eaux usées. Dans le CGR de 2014-2015, le résultat attendu a été élargi pour inclure l'ensemble des services municipaux, et l'indicateur a été révisé de manière à se focaliser sur l'eau potable et les effluents des eaux usées. Pour 2016-2017, l'Agence a de nouveau modifié ses cibles pour l'eau potable et les effluents des eaux usées (p. ex. pour les harmoniser avec les exigences réglementaires), mais le principal objectif demeure le respect des limites réglementaires et des normes de qualité.

Il convient de préciser que, si les résultats attendus pour les services municipaux renvoient à des normes gouvernementales, les normes particulières à appliquer pour les services municipaux ne sont pas toutes précisées dans le CGR. Pour les besoins de l'évaluation, les évaluateurs ont harmonisé leurs attentes avec les normes pertinentes indiquées par le personnel du programme et par la documentation. Ces attentes sont décrites dans le rapport en regard des conclusions tirées.

Tableau 1. Attentes organisationnelles en matière de rendement pour le sous-programme Gestion des lotissements urbains, de 2009-2010 à 2016-2017

Résultat	Exercice(s)	Résultat attendu	Attente(s) en matière de rendement
Gestion des biens	Cible actuelle (de 2015-2016 à 2016-2017)	Les biens des lotissements urbains qui sont considérés comme en mauvais ou en très mauvais état passent à la cote d'état « passable » ou « bon ».	Pourcentage de biens jugés en mauvais ou en très mauvais état qui sont passés à la cote d'état « passable » ou « bon ». Cible : 100 % d'ici mars 2020
	Ancienne cible (2014-2015)	Les biens contemporains qui sont en mauvais état sont améliorés.	Pourcentage de biens en mauvais état qui se sont améliorés. Cible : 10 % d'ici mars 2016
	Ancienne cible (2013-2014)	L'état des biens contemporains des lotissements urbains s'est maintenu ou s'est amélioré.	D'ici mars 2015, la cote d'état de 75 % des biens contemporains des lotissements urbains se maintient, et celle de 10 % des biens jugés en mauvais état ou dans un état passable en mars 2010 s'améliore.
	Ancienne cible (de 2009-2010 à 2012-2013)		L'état de 75 % des biens contemporains des lotissements urbains se maintient d'ici mars 2013. L'état de 25 % des biens contemporains jugés en mauvais état ou dans un état passable s'améliore d'ici mars 2013.
Gestion des services municipaux	Cible actuelle (2016-2017)	Cinq lotissements urbains exploités par Parcs Canada reçoivent des services	Pourcentage de jours où l'eau potable est propre à la consommation humaine. Cible : 100 % (annuellement)

		municipaux conformes aux normes gouvernementales.	Pourcentage de systèmes d'épuration des eaux usées dont les concentrations d'effluents sont inférieures aux limites réglementaires. Cible : 100 % (annuellement)
	Ancienne cible (de 2014-2015 à 2015-2016)		Pourcentage d'échantillons d'eau potable et d'effluents des eaux usées qui répondent aux normes de qualité. Cible : 100 % (annuellement)
	Ancienne cible (de 2009-2010 à 2013-2014)	Les cibles des lotissements urbains pour la croissance commerciale et la qualité des effluents sont atteintes.	100 % des cibles établies par la loi pour la croissance commerciale et la qualité des effluents des eaux usées sont atteintes.

Source : Cadres de gestion du rendement de l'APC, de 2009-2010 à 2016-2017

De 2009-2010 à 2013-2014, le CGR de l'Agence renfermait également une attente en matière de rendement pour les lotissements urbains dans le sous-programme Conservation des parcs nationaux, soit que l'état des bâtiments patrimoniaux prioritaires administrés par Parcs Canada dans les lotissements urbains soit maintenu ou amélioré³. La cible établie était : 100 % des cibles de conservation des bâtiments patrimoniaux prioritaires sont atteintes. Cette cible s'appliquait à 52 bâtiments patrimoniaux prioritaires appartenant à Parcs Canada dans ses sept lotissements urbains, y compris Banff et Jasper.

L'Agence rend compte chaque année de son rendement en regard du résultat attendu pour le programme et (depuis 2012-2013) le sous-programme dans son *Rapport ministériel sur le rendement* (RMR).

2.2 ACTIVITÉ ET EXTRANTS

Les activités du programme peuvent généralement être groupées dans les quatre grandes catégories suivantes : (1) élaboration de plans communautaires; (2) gestion de la croissance commerciale; (3) prestation de services municipaux; (4) gestion des biens. Ces activités sont décrites plus bas.

Les collectivités des parcs diffèrent grandement l'une de l'autre sur le plan de la taille, de la population et du caractère saisonnier (voir l'annexe B). Par conséquent, la complexité et l'étendue des activités et des extrants varient d'un lotissement urbain à l'autre.

Élaboration de plans communautaires

La *Loi sur les parcs nationaux du Canada* (2000) précise que chaque collectivité doit se doter d'un plan communautaire. Ces plans jouent un rôle essentiel, en ce sens qu'ils traduisent les lois et les politiques organisationnelles en des résultats pouvant être mis en œuvre. Les plans communautaires des lotissements urbains doivent être approuvés par le ministre et déposés au Parlement.

³ Les « bâtiments patrimoniaux prioritaires » sont les bâtiments désignés par le Bureau d'examen des édifices fédéraux du patrimoine (BEEFP) qui se trouvent dans les limites des lotissements urbains.

Gestion de la croissance commerciale

Les plafonds de croissance commerciale fixés pour chaque collectivité sont décrits à l'annexe 4 de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* (2000). Ils doivent également être précisés dans le plan communautaire de chaque lotissement urbain. L'occupation des sols d'une zone commerciale d'un parc national ne peut pas être autorisée si elle porte la surface de plancher commerciale totale au-delà du maximum établi.

Les niveaux d'activité commerciale varient d'un lotissement urbain à l'autre. Il peut s'agir par exemple d'entreprises offrant des services d'hébergement commercial (p. ex. petits et grands hôtels, location de chalets), de boutiques de cadeaux, d'épiceries, de restaurants et de cafés. L'APC gère la croissance commerciale par des activités telles que la délivrance de permis d'exploitation, l'administration des baux, l'administration des permis de construction et l'examen des propositions d'aménagement.

Prestation de services municipaux

Les activités de prestation de services municipaux s'appliquent aux cinq lotissements urbains gérés directement par Parcs Canada. Ces services comprennent par exemple la fourniture d'eau potable, la fourniture d'égouts, l'épuration des eaux usées ainsi que la collecte et l'élimination des ordures, et les coûts doivent être recouverts. Parcs Canada assure également l'entretien et le déneigement des routes dans les cinq lotissements urbains. Dans certaines collectivités, il se charge aussi de l'application des règlements municipaux, des services de protection contre l'incendie et des services d'urgence à l'appui des résidents et des visiteurs.

La prestation des services municipaux suppose également un certain nombre d'activités administratives, telles que les suivantes :

- Négociation, surveillance, application, calcul et perception de droits pour les services municipaux fournis selon un régime de recouvrement des coûts;
- Relations avec les intervenants, c.-à-d. établissement de relations mutuellement bénéfiques avec les titulaires de baux commerciaux et résidentiels des lotissements urbains;
- Établissement et maintien d'ententes dans les lotissements urbains (c.-à-d. avec des groupes communautaires locaux, les collectivités adjacentes, etc.).

Gestion des biens

Dans le contexte de la présente évaluation, la gestion des biens concerne les installations se trouvant dans les limites d'un lotissement urbain dont l'Agence est le propriétaire et l'exploitant. Ces biens se classent dans deux catégories :

- 1) **Biens contemporains** : Biens nécessaires à la prestation des services municipaux, tels que les systèmes d'épuration des eaux usées et les installations de traitement de l'eau potable (c.-à-d. biens attribués à l'AP5), et routes des lotissements urbains. Cette catégorie exclut les biens conçus

principalement pour répondre aux besoins des visiteurs ou pour faciliter l'atteinte d'autres objectifs de gestion des parcs nationaux (p. ex. centres administratifs, centres d'accueil)⁴.

- 2) **Biens culturels** : Bâtiments patrimoniaux prioritaires, c.-à-d. édifices fédéraux du patrimoine ayant obtenu le statut d'édifices « classés » ou « reconnus » (selon les définitions de la *Politique sur la gestion des biens immobiliers* du Conseil du Trésor). Ces biens devraient être entretenus conformément à la *Politique sur la gestion des ressources culturelles* (2013) de l'Agence et aux *Normes et lignes directrices pour la conservation des lieux patrimoniaux au Canada* (2010).

La section 4.2.5 renferme d'autres détails sur les biens des lotissements urbains exploités par l'APC.

2.3 RESSOURCES (INTRANTS)

2.3.1. Dépenses et recettes

Le sous-programme Gestion des lotissements urbains est financé par voie de crédits généraux. Depuis 2009-2010, il bénéficie également du soutien de fonds spéciaux destinés à améliorer l'état des biens (p. ex. le Plan d'action économique du Canada et le Programme d'investissement pour les infrastructures fédérales).

Les dépenses du sous-programme Gestion des lotissements urbains pour les sept lotissements urbains ont été estimées à 9 millions de dollars par année en moyenne pour la période allant de 2010-2011 à 2014-2015, ce qui représenterait environ 1 % de l'ensemble des dépenses de l'Agence. Cela exclut les dépenses liées à l'entretien des bâtiments patrimoniaux prioritaires. Jusqu'en 2014, ces dépenses étaient codées de manière à ce qu'il soit impossible de les isoler dans le système financier pour les besoins de la présente évaluation.

Plusieurs services municipaux sont assujettis à un régime de recouvrement (total ou partiel) des coûts. Les recettes tirées de ces services totalisaient en moyenne près de 3,2 millions de dollars par année pendant la période visée par l'évaluation.

La section 4.2.5 contient d'autres renseignements sur les dépenses et les recettes liées au sous-programme Gestion des lotissements urbains.

2.3.2. Ressources humaines

Le RMR de 2014-2015 de l'Agence indique que 48 ETP étaient affectés au sous-programme Gestion des lotissements urbains. Le RPP de 2015-2016 renferme des prévisions de 44 ETP pour 2015-2016 et les exercices subséquents. Les sections 2.4 et 4.2.6 fournissent des détails sur l'affectation du personnel.

⁴ Dans la pratique, les biens situés dans les lotissements urbains sont multifonctionnels, en ce sens qu'ils répondent de manière intégrée aux besoins du lotissement urbain et à ceux du parc national. Cependant, les biens portant un code attribué à d'autres activités de programme ont été exclus de la présente évaluation, afin qu'il soit possible d'harmoniser les analyses avec les résultats attendus du CGR pour le sous-programme Gestion des lotissements urbains (voir le tableau 1).

Mentionnons cependant une exception : les routes des lotissements urbains, qui y sont incluses dans la mesure où le codage financier pour le sous-programme Gestion des lotissements urbains comprend l'exécution de travaux routiers.

2.4 RÔLES ET RESPONSABILITÉS

Depuis avril 2016, le sous-programme Gestion des lotissements urbains relève du vice-président principal des Opérations⁵. Pendant la période visée par l'évaluation, le CGR de l'Agence assignait la responsabilité fonctionnelle du sous-programme au directeur exécutif des parcs des montagnes. Le vice-président des Opérations de l'Ouest et du Nord du Canada en était également responsable, compte tenu de l'emplacement des lotissements urbains dans l'Ouest canadien et de son rôle de supervision des directeurs d'unité de gestion (DUG).

Les DUG sont responsables de tous les aspects des opérations de chacun des cinq lotissements urbains gérés par Parcs Canada. Ils sont épaulés par des gestionnaires de lotissement urbain, qui travaillent en collaboration avec les autres membres de l'équipe de direction de l'unité de gestion et les Services internes (p. ex. la Direction des biens immobiliers et des services administratifs) pour l'élaboration des plans communautaires et l'administration des services municipaux. Le gestionnaire de lotissement urbain joue aussi le rôle de propriétaire aux yeux des résidents et des entreprises. L'apport fourni par les membres de cette équipe de direction permet de veiller à ce que le lotissement urbain continue de servir les intérêts généraux du parc national.

Le modèle organisationnel adopté pour l'exécution du sous-programme Gestion des lotissements urbains varie d'une unité de gestion à l'autre. Par exemple, Field et Lake Louise sont groupés sous la responsabilité d'un seul gestionnaire de lotissement urbain, et le gestionnaire du lotissement urbain de Wasagaming gère également tous les autres biens de l'unité de gestion. Dans chacun des cinq lotissements urbains gérés directement par Parcs Canada, de 2 à 7 ETP sont affectés à l'administration du lotissement urbain et aux services immobiliers⁶. En 2012, plusieurs de ces postes sont devenus saisonniers (0,80 ETP). Même s'il est difficile de quantifier les ETP, chaque lotissement urbain compte des effectifs distincts qui sont généralement responsables de l'exploitation des stations de traitement de l'eau et d'épuration des eaux usées. Le groupe des Biens est affecté au déneigement, à l'entretien des routes et à la collecte des ordures dans les parcs et dans les lotissements urbains.

Les lotissements urbains de Banff et de Jasper sont devenus des municipalités autogérées en 1990 et en 2002 respectivement. Depuis, ils gèrent leurs propres services municipaux. Parcs Canada conserve cependant des pouvoirs de planification à Banff et des pouvoirs de planification et d'aménagement à Jasper. Ces activités relèvent des directeurs d'unité de gestion de ces parcs nationaux.

2.5 PORTÉE

Le sous-programme a une influence directe sur les résidents et les exploitants d'entreprise des lotissements urbains. En 2011, les estimations relatives à la population permanente des lotissements urbains variaient d'une dizaine d'habitants (Waskesiu) à plus de 7 000 (Banff). Toutefois, dans la plupart des collectivités, les titulaires de domaines à bail résidentiels sont majoritairement des résidents

⁵ Parcs Canada a apporté d'importants changements à son organisation et à sa structure en avril 2016, notamment la création de ce poste. Le directeur exécutif des parcs des montagnes est maintenant le directeur exécutif des parcs du Pacifique et des montagnes. Le poste de vice-président des Opérations de l'Ouest et du Nord du Canada a été supprimé. Les responsabilités des DUG à l'égard des lotissements urbains demeurent inchangées.

⁶ Deux lotissements urbains, Field et Lake Louise, se partagent les sept ETP. Même s'ils ne sont pas affectés exclusivement au sous-programme Gestion des lotissements urbains, d'autres employés du Bureau national fournissent un soutien pour la prestation de services immobiliers connexes et la délivrance de permis.

saisonniers (non permanents). Les résidents saisonniers sont beaucoup plus nombreux, mais il est difficile d'en déterminer le nombre exact.

Chacun des cinq lotissements urbains gérés par Parcs Canada dispose d'un conseil consultatif ou d'une association de locataires qui représente les intérêts de la collectivité et qui donne des conseils au DUG sur des questions d'intérêt local. À l'exception de Field, chacun de ces lotissements urbains a également une chambre de commerce dûment constituée.

Les lotissements urbains représentent d'importantes haltes pour les visiteurs qui séjournent dans les parcs nationaux. Ils sont généralement considérés comme des destinations de vacances et constituent parfois le seul endroit qu'explorent les visiteurs dans le parc national.

2.6 MODÈLE LOGIQUE DU SOUS-PROGRAMME GESTION DES LOTISSEMENTS URBAINS

Le tableau qui suit présente un modèle logique illustrant les relations entre les intrants (c.-à-d. ressources humaines et dépenses), les activités, les extrants, la portée et les résultats à moyen et à long terme. Ce modèle logique a été élaboré pour les besoins de la présente évaluation. Il présente un résumé visuel du sous-programme tel qu'il est décrit dans l'AAP.

Tableau 2. Modèle logique du sous-programme Gestion des lotissements urbains de l'AAP

Résultat stratégique : Les Canadiens éprouvent un fort sentiment d'appartenance à l'égard des parcs nationaux, des lieux historiques nationaux, des canaux patrimoniaux et des aires marines nationales de conservation du pays, et ils profitent de ces endroits protégés tout en s'efforçant de les laisser intacts pour les générations d'aujourd'hui et de demain.	
Intrants	<ul style="list-style-type: none"> • Ressources financières (environ 9 millions de dollars par année) • Ressources humaines (environ 35 ETP) • Biens (biens municipaux contemporains et bâtiments patrimoniaux prioritaires)
Activités de l'APC	<ul style="list-style-type: none"> • Élaboration de plans communautaires • Gestion de la croissance commerciale (p. ex. examen des projets d'aménagement, administration des baux, délivrance de permis d'exploitation) • Prestation de services municipaux, dont la gestion de l'environnement • Gestion des biens – biens contemporains et ressources culturelles
Extrants de l'APC	<ul style="list-style-type: none"> • Plans communautaires • Services municipaux (p. ex. eau potable, eaux usées traitées et effluents des égouts) • Entretien des biens contemporains et des ressources culturelles • Rapports de surveillance (p. ex. état des biens, qualité de l'eau, qualité des eaux usées)
Portée	<ul style="list-style-type: none"> • Résidents, propriétaires d'entreprise et visiteurs des lotissements urbains
Résultats immédiats	<ul style="list-style-type: none"> • Les cibles des lotissements urbains pour le plafonnement de la croissance commerciale sont atteintes. • Les lotissements urbains exploités par Parcs Canada reçoivent des services municipaux conformes aux normes gouvernementales. • L'état des biens contemporains des lotissements urbains est maintenu ou amélioré. • L'état des bâtiments patrimoniaux prioritaires des lotissements urbains est maintenu ou amélioré.
Résultat à long terme	<ul style="list-style-type: none"> • La population canadienne profite des lotissements urbains de telle manière que le parc national hôte reste intact pour l'agrément des générations actuelles et futures.

3. CONCEPTION DE L'ÉVALUATION

3.1 RAISON D'ÊTRE ET PORTÉE DE L'ÉVALUATION

Les évaluateurs ont examiné la pertinence et le rendement (c.-à-d. l'efficacité, l'efficience et l'économie) du sous-programme Gestion des lotissements urbains, conformément aux exigences de la *Politique sur l'évaluation* du CT et de sa directive connexe (2009). Cette mesure est également conforme aux exigences de la *Politique sur les résultats* (2016) du CT.

L'évaluation porte sur les activités et les résultats de Parcs Canada en ce qui concerne la gestion des biens contemporains et la prestation de services municipaux (c.-à-d. alimentation en eau potable, égouts, entretien des routes et gestion des déchets solides) dans les cinq lotissements urbains qu'il administre. Les évaluateurs se sont aussi penchés sur les activités et les résultats liés aux plafonds de croissance prévus par la loi et les bâtiments patrimoniaux prioritaires dans les sept lotissements urbains. Dans une moindre mesure, ils ont aussi examiné les impacts environnementaux des services municipaux et de la croissance commerciale.

L'évaluation ne porte pas sur d'autres initiatives d'intendance de l'environnement. Dans le contexte des lotissements urbains, cela comprend une vaste gamme d'initiatives connexes, notamment : l'évaluation environnementale, l'efficacité énergétique, les sites contaminés, la gestion de la végétation et les interactions entre humains et animaux sauvages. Le rôle des lotissements urbains dans la prestation de services aux visiteurs, certaines composantes des services immobiliers (recherche de titres fonciers, maintenance de systèmes immobiliers et interprétation des politiques) et les logements du personnel sont également exclus de l'évaluation.

De manière générale, la présente évaluation vise la période allant de 2009-2010 à 2014-2015. Les évaluateurs de l'Agence Parcs Canada ont réalisé le travail de terrain entre septembre 2014 et mai 2015. Cependant, d'autres renseignements pertinents ont été recueillis en 2016 sur les changements survenus dans le sous-programme.

3.2 DÉMARCHE, MÉTHODOLOGIE ET CONTRAINTES

L'évaluation portait sur 8 questions particulières et 18 attentes liées à la pertinence et au rendement. Le tableau 3 dresse la liste des questions clés. L'annexe C présente une grille plus détaillée des questions d'évaluation, des observations attendues, des indicateurs et des sources de données pertinentes.

Tableau 3. Questions d'évaluation

Pertinence
Dans quelle mesure le sous-programme continue-t-il de répondre à un besoin?
Dans quelle mesure le sous-programme s'harmonise-t-il avec les priorités du gouvernement et de l'Agence?
Dans quelle mesure le sous-programme s'harmonise-t-il avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral?
Rendement
Dans quelle mesure les résultats attendus pour la prestation de services municipaux sont-ils atteints?
Dans quelle mesure l'Agence progresse-t-elle vers l'atteinte des résultats attendus au chapitre de l'infrastructure contemporaine?
Dans quelle mesure l'Agence progresse-t-elle vers l'atteinte des résultats attendus au chapitre des bâtiments patrimoniaux prioritaires?

Efficienc e et économie

Dans quelle mesure le sous-programme est-il efficace et économique?

Dans quelle mesure les rôles, les responsabilités et les obligations additionnelles du sous-programme sont-ils clairs et efficaces?

3.2.1. Méthodes

Les évaluateurs ont eu recours à diverses méthodes de collecte de données.

Analyse documentaire et examen de dossiers : Les évaluateurs ont examiné une vaste gamme de documents publics, dont des lois, des politiques, des plans, des rapports et de la documentation publiée (voir l'annexe D). Ils ont également examiné les dossiers et les bases de données de l'Agence (p. ex. données financières).

Entrevues avec des informateurs clés : Les évaluateurs ont interrogé plus de 30 employés et cadres supérieurs issus d'une gamme variée de fonctions de l'APC (Lotissements urbains, Biens, Expérience du visiteur, Conservation des ressources, Finances), dont du personnel des sept lotissements urbains. De plus, ils ont réalisé des entrevues avec le personnel et la haute direction du Bureau national. Dans la majorité des cas, ces entrevues ont été réalisées en personne à l'occasion de visites des lotissements urbains.

Analyse comparative : Les évaluateurs ont examiné des données sur les pratiques et le rendement des cinq lotissements urbains gérés par Parcs Canada afin de réaliser une analyse comparative interne des pratiques exemplaires et des normes. De plus, ils ont examiné les données de gestion et les indicateurs du rendement des trois régimes provinciaux les plus pertinents (c.-à-d. Colombie-Britannique, Alberta et Manitoba) ainsi que ceux d'un échantillon de municipalités faisant partie de ces régimes.

Sondage auprès des intervenants : Les évaluateurs ont administré un sondage pour obtenir le point de vue des membres de groupes d'intervenants clés des cinq lotissements urbains administrés par l'APC sur la capacité du programme de répondre aux besoins, sur la qualité du service et sur les améliorations à apporter. Au lieu de sonder directement les résidents des lotissements urbains, les évaluateurs se sont adressés aux dirigeants de groupes d'intervenants clés des collectivités (p. ex. conseils consultatifs, conseils communautaires, chambres de commerce, associations de locataires, etc.). Le questionnaire de sondage a été envoyé à 36 personnes représentant 21 organisations. Au total, 22 personnes y ont répondu, ce qui représente un taux de réponse de 61 %.

Visites sur place : Entre février et avril 2015, les évaluateurs se sont rendus dans tous les lotissements urbains à l'exception de Jasper. Ces visites leur ont permis de réaliser une analyse approfondie des programmes de chaque lotissement urbain en rencontrant le personnel chargé de l'exécution de divers aspects du sous-programme et de recueillir de l'information qualitative sur le rendement.

3.2.2. Forces, limites et stratégies d'atténuation

La présente évaluation tire sa force notamment du fait que les évaluateurs ont rencontré des informateurs clés (du personnel de l'APC) de l'ensemble des cinq lotissements urbains administrés par Parcs Canada ainsi que du personnel clé du Bureau national.

Les évaluateurs ont recueilli le point de vue des intervenants dans le cadre d'un sondage mené auprès de groupes clés dans chacun des cinq lotissements urbains administrés par l'APC. Compte tenu du taux de réponse obtenu, ils estiment que toutes les opinions des intervenants y sont représentées. Cependant, il se peut que ces données soient biaisées dans une certaine mesure. Par exemple, l'échantillon ne comprenait que des groupes et des répondants recommandés par le personnel du programme. De plus, même si les évaluateurs s'attendaient à ce que les participants répondent à titre professionnel (c.-à-d. à ce qu'ils donnent le point de vue de l'organisation qu'ils représentent plutôt que leur opinion personnelle), ils ne peuvent confirmer que c'est ce qui a été fait.

L'Agence transfère actuellement ses données sur les biens à un nouveau système de gestion des biens (Maximo). La mise en œuvre complète du système devait être terminée en mars 2016, et la validation des données, en juin 2016. Les évaluateurs ont donc eu un accès limité à ces données. La fiabilité des données du nouveau système de gestion des biens n'a pas encore été mise à l'épreuve.

L'examen des dépenses liées aux biens est compliqué encore davantage par les différences observées dans les données sur les biens dans Maximo et dans STAR. Le protocole employé par la Direction de la gestion des biens pour l'assignation des biens des programmes et des sous-programmes est différent de celui des Finances. Par conséquent, il est peu probable que les dépenses portant un code attribué au sous-programme dans STAR puissent être directement corrélées avec les biens contribuant au sous-programme Gestion des lotissements urbains dans Maximo.

Les évaluateurs ont également eu du mal à trouver des étalons raisonnables pour les lotissements urbains, compte tenu du contexte particulier dans lequel ceux-ci opèrent. Il a aussi été difficile de comparer l'information de diverses administrations en raison de la diversité des méthodes de collecte, d'organisation et de présentation des données.

4. CONSTATATIONS

4.1 PERTINENCE

Les sept lotissements urbains de Parcs Canada reflètent le contexte historique des parcs qui les entourent. Ils ont tous été fondés à peu près à l'époque de la création des parcs, entre 1885 et 1930. Leur rôle premier était de faciliter le tourisme, en servant soit de halte le long du chemin de fer transcontinental, soit de chalets d'été.

Depuis, Parcs Canada n'a cessé d'accentuer le rôle des lotissements urbains dans la création et l'enrichissement des expériences offertes aux visiteurs, tout en cherchant à contrôler et à limiter l'aménagement à l'intérieur de leurs limites actuelles et en interdisant la création de nouveaux lotissements urbains.

D'une part, diverses études menées dans les 20 dernières années révèlent que de 75 % à 98 % des visiteurs qui séjournent dans des parcs nationaux abritant un lotissement urbain s'arrêtent au moins une fois dans le lotissement urbain (cela représente des millions de visites-personnes par année)⁷. Plusieurs données attestent que, dans certains cas, le lotissement urbain devient le point de mire de l'expérience du visiteur. Par exemple, un sondage réalisé en 2009 a révélé que 41 % des visiteurs du parc national du Mont-Riding se sont concentrés sur Wasagaming plutôt que sur les autres secteurs du parc. À l'heure actuelle, les lotissements urbains sont considérés comme bien placés pour attirer des marchés cibles clés (p. ex. les « néo-Canadiens ») qui ne se sentent pas à l'aise d'explorer les milieux sauvages. En outre, les lotissements urbains offrent à Parcs Canada la possibilité de sensibiliser les visiteurs à l'environnement et de promouvoir l'intendance environnementale dans les parcs nationaux, et ils peuvent aussi servir de point de départ pour la découverte de lieux historiques nationaux se trouvant dans les parcs.

D'autre part, depuis au moins 1964 (année de l'adoption de la Politique sur les parcs nationaux), les lotissements urbains sont considérés comme une intrusion : ils ne devraient être autorisés à exister dans un parc que si, en raison des services qu'ils fournissent, le visiteur est mieux à même de profiter du parc. C'est pour cette raison que, en 1994, la nouvelle Politique sur les parcs nationaux est venue interdire la création de collectivités à l'intérieur des parcs nationaux. Cette dernière restriction se reflète dans la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* [2000, par. 16(4)].

4.1.1. Pertinence : Caractère nécessaire du sous-programme

Attentes	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none"> Le sous-programme continue de répondre à un besoin. Le sous-programme est adapté aux besoins des résidents et des visiteurs. 	<ul style="list-style-type: none"> Données attestant que le sous-programme continue de répondre à un besoin. Données attestant la capacité du sous-programme de répondre aux besoins.

L'Agence a créé le sous-programme Gestion des lotissements urbains dans l'AAP afin d'isoler les activités et les coûts rattachés à la prestation de services municipaux et à la gestion de l'infrastructure

⁷ Voir la liste des études mentionnées à l'annexe D (Principaux documents consultés).

connexe à l'appui des cinq lotissements urbains qu'elle administre. Ces activités n'étaient pas considérées comme faisant partie de son mandat de base, mais elles reflétaient plutôt ses responsabilités juridiques⁸.

Les services municipaux comprennent la fourniture d'eau potable, l'épuration des eaux usées, l'entretien des routes, le déneigement ainsi que la collecte et l'élimination des ordures (c.-à-d. les services essentiels qui s'harmonisent avec la raison d'être du parc abritant le lotissement urbain). L'absence de ces services de base pourrait engendrer de graves menaces pour la santé et la sécurité et de grands risques juridiques. Abstraction faite de l'infrastructure et des services qui répondent aux besoins des visiteurs du parc, Parcs Canada ne fournit aucun des services municipaux supplémentaires (p. ex. bibliothèques, centres communautaires, etc.) offerts dans la plupart des municipalités situées à l'extérieur des parcs⁹.

Comme l'Agence est tenue de fournir des services municipaux de base dans les lotissements urbains qu'elle administre, il est raisonnable de continuer à exécuter le sous-programme dans le cadre de l'AAP.

4.1.1.1 Points de vue sur la capacité de l'Agence de répondre aux besoins

En vertu de la *Politique sur l'évaluation* du Conseil du Trésor, les évaluations doivent permettre de déterminer si le sous-programme répond aux besoins de la population canadienne. En plus des commentaires directs (p. ex. fiches de commentaires et interactions avec le personnel), le personnel a indiqué que les conseils consultatifs et les conseils communautaires servaient de mécanisme de rétroaction interne sur la satisfaction des résidents et des visiteurs à l'égard des services municipaux.

Dans le cadre du sondage de l'évaluation, les représentants de ces organisations ont été invités à attribuer une cote à la capacité de l'Agence de répondre aux besoins des résidents. Au total, 77 % des répondants ont indiqué que l'Agence répondait au moins moyennement aux besoins, 86 % ont dit estimer qu'il y avait des améliorations à faire, et 90 % ont affirmé croire qu'il serait possible d'utiliser plus efficacement les ressources des lotissements urbains. D'autres commentaires révèlent que les préoccupations avaient principalement trait à : des lacunes perçues dans l'entretien de l'infrastructure des lotissements urbains (p. ex. routes, sentiers et installations destinées aux visiteurs)¹⁰; des lourdeurs administratives et des délais excessifs pour l'approbation des projets et l'inaccessibilité de certains services municipaux pendant la fin de semaine, les saisons intermédiaires et l'hiver. Le personnel de Parcs Canada a également précisé que les récentes compressions budgétaires avaient eu un certain impact sur la prestation des services dans les lotissements urbains (p. ex. réduction du nombre d'heures consacrées au déneigement en hiver).

⁸ Une démarche semblable a été adoptée pour les autres sous-programmes de l'activité de programme 5 (c.-à-d. Gestion des routes et Gestion des canaux patrimoniaux); ces activités ne sont pas considérées comme faisant partie du mandat de base de l'Agence.

⁹ La *Politique sur les parcs nationaux* de 1964 précise la nature des services à fournir. Les résidents et les entreprises fournissent des contributions en espèces et en nature au lotissement urbain afin d'en améliorer l'état dans l'intérêt de la collectivité et du lotissement urbain.

¹⁰ À l'exception des routes, peut-être, les installations indiquées ne sont pas des biens visés par le sous-programme Gestion des lotissements urbains selon la définition même du sous-programme, et elles n'ont aucun impact sur les services municipaux.

4.1.2. Pertinence : Harmonisation avec les priorités du gouvernement et de l'Agence

Attentes	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none"> Les objectifs du sous-programme s'harmonisent avec les priorités du gouvernement du Canada. Les objectifs du sous-programme s'harmonisent avec les priorités de l'Agence. 	<ul style="list-style-type: none"> Degré de compatibilité du sous-programme avec le cadre pangouvernemental. Degré de compatibilité du sous-programme avec les priorités de l'Agence.

Comme il a déjà été mentionné, les activités et les coûts rattachés à la prestation des services municipaux et à la gestion de l'infrastructure connexe à l'appui des cinq lotissements urbains associés au sous-programme Gestion des lotissements urbains ne sont pas considérés comme faisant partie du mandat de base de l'Agence. Cependant, le sous-programme est directement lié à deux priorités organisationnelles clés dont fait état le *Rapport sur les plans et les priorités* de Parcs Canada pour 2015-2016 :

- Gestion stratégique du portefeuille des biens. De nouveaux fonds ont récemment été annoncés pour la gestion du portefeuille et pour l'élimination de l'arriéré de travaux différés. De cette enveloppe, il est estimé que 40 millions de dollars seront affectés à l'infrastructure des lotissements urbains.
- Accroissement des revenus et du nombre de visiteurs. Les lotissements urbains contribuent grandement aux revenus et à la fréquentation des parcs nationaux hôtes.

En outre, le sous-programme Gestion des lotissements urbains est compatible avec les priorités du cadre pangouvernemental fédéral (c.-à-d. secteurs de résultats de haut niveau définis pour l'ensemble du gouvernement). Les services municipaux relevant du sous-programme (p. ex. systèmes d'alimentation en eau potable et d'épuration des eaux usées) peuvent être rattachés au secteur de résultat « Un Canada sécuritaire et sécurisé ». Dans la mesure où la prestation de ces services respecte les normes de qualité des effluents et le principe de l'absence d'effet nuisible sur l'environnement, le sous-programme est également rattaché au résultat « Un environnement propre et sain ». Enfin, la gestion des bâtiments patrimoniaux prioritaires est liée à « Une culture et un patrimoine canadiens dynamiques ».

4.1.3. Pertinence : Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral

Attente	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none"> Le sous-programme s'harmonise manifestement avec le mandat législatif et stratégique de l'APC. 	<ul style="list-style-type: none"> Les lois, les politiques et les directives fédérales indiquent les responsabilités et les rôles pertinents. Le mandat, les politiques et les directives de l'APC indiquent les responsabilités et les rôles pertinents.

En vertu de la *Loi constitutionnelle*, les institutions municipales sont normalement du ressort des gouvernements provinciaux. Les activités liées au sous-programme Gestion des lotissements urbains ne relèvent donc généralement pas du gouvernement fédéral. Cependant, la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* (2000) et sa réglementation renferment des exigences relatives aux « collectivités » (c.-à-d. les lotissements urbains). L'article 9 de la *Loi* interdit explicitement aux administrations locales d'exercer des pouvoirs relativement à l'aménagement des terres et au développement dans les collectivités. La

municipalité de Banff, qui s'est vu transférer les pouvoirs d'une administration locale autonome (art. 35) en 1990, y fait exception.

En vertu de l'article 16 de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, le ministre peut prendre des règlements concernant « la mise sur pied, l'exploitation, l'administration ainsi que l'usage d'ouvrages et de services publics ». Voici les règlements qui ont une incidence sur le sous-programme Gestion des lotissements urbains¹¹ :

- *Règlement sur l'exploitation de commerces dans les parcs nationaux du Canada;*
- *Règlement sur les ordures dans les parcs nationaux du Canada;*
- *Règlement général sur les parcs nationaux;*
- *Règlement sur les baux et les permis d'occupation dans les parcs nationaux du Canada;*
- *Règlement sur les eaux et les égouts dans les parcs nationaux du Canada;*
- *Règlement sur les chalets situés dans les parcs nationaux du Canada;*
- *Règlement sur la désignation des périmètres urbains, des centres d'accueil et des centres de villégiature dans les parcs nationaux;*
- *Règlement sur le zonage du périmètre urbain de Jasper.*

La Politique sur les parcs nationaux (1994) renferme également des politiques régissant les activités des collectivités des parcs nationaux, le droit de tenure et le droit de résidence. De plus, le plan directeur de chaque parc national hôte et le plan communautaire de chaque lotissement urbain contiennent des dispositions sur la gestion des lotissements urbains.

Ces règlements, politiques, normes et lignes directrices connexes s'harmonisent avec l'objectif premier des parcs nationaux : préserver l'intégrité écologique des parcs. Dans l'ensemble, les normes de l'Agence pour la prestation de services municipaux (p. ex. égouts et effluents des eaux usées, application de sel de déglacage sur les routes, aménagement) respectent ou dépassent les normes de protection de l'environnement de l'industrie. Elles cadrent également avec le principe de l'absence d'effet nuisible sur l'environnement pour les collectivités des parcs, lequel est exposé dans la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*.

4.2 RENDEMENT

4.2.1. Élaboration de plans communautaires

Attente	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none"> • Chaque lotissement urbain (n=7) dispose d'un plan communautaire approuvé qui est conforme aux exigences de la <i>Loi sur les parcs nationaux du Canada</i> (art. 33). 	<ul style="list-style-type: none"> • Chaque lotissement urbain a élaboré un plan communautaire et l'a actualisé selon les besoins. • Données attestant que le plan communautaire de chaque lotissement urbain est conforme aux exigences de la <i>Loi sur les parcs nationaux du Canada</i>.

¹¹ Les gestionnaires du programme ont indiqué que certains de ces règlements étaient désuets (p. ex. le *Règlement sur les ordures* ne contient aucune disposition sur le recyclage). Un examen plus détaillé de la réglementation aurait dépassé la portée de la présente évaluation.

Conformément à la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* de 2000, chaque collectivité doit se doter d'un plan communautaire qui présente les caractéristiques suivantes :

- Être compatible avec le plan directeur du parc hôte;
- Respecter les lignes directrices établies par le ministre relativement à l'exercice d'activités dans la collectivité¹²;
- Prévoir une stratégie de gestion de la croissance dans la collectivité;
- Respecter les principes suivants : (i) absence d'effet nuisible sur l'environnement; (ii) préservation de l'environnement et conservation du patrimoine.

Les évaluateurs s'attendaient à ce que les lotissements urbains disposent de plans communautaires conformes à ces exigences.

Les plans communautaires ont bel et bien été élaborés, mais il se peut que certains aient besoin d'un examen.

De 1998 à 2001, les sept lotissements urbains se sont dotés de plans communautaires comme l'exigeait la *Loi* (tableau 4).

Tableau 4. État des plans communautaires des lotissements urbains

Lotissement urbain	Plan communautaire			Plan directeur actuel du parc
	Plan original (en vertu de la LPNC)	Dernière mise à jour du plan	Dernier examen du plan	
Field	1999	2010	2010	2010
Lake Louise	2001	--	2008 ^a	2010
Waskesiu	2000	2015	2010	2008
Wasagaming	2000	2015	2011	2007
Waterton Park	2000	--	2011 ^a	2010
Jasper ^b	2001	2011	2011	2010
Banff ^b	1998	2010	2008	2010
Remarques :				
a – Le plan a été soumis à un examen, mais aucune modification n'a été jugée nécessaire.				
b – Document de planification rédigé conjointement avec la municipalité.				

La *Loi* n'exige pas explicitement que les plans communautaires soient actualisés, mais elle précise qu'ils doivent rester compatibles avec le plan directeur du parc où est situé le lotissement urbain (lequel est maintenant mis à jour au moins tous les dix ans). Il n'existe aucun guide officiel pour la rédaction des plans communautaires, mais l'Agence a approuvé le *Processus d'examen des plans communautaires* en 2005. Plutôt que d'établir un calendrier, ce processus confère au directeur d'unité de gestion compétent le pouvoir discrétionnaire de déterminer quand une mise à jour du plan communautaire s'impose.

Tous les plans communautaires ont depuis été soumis à un examen et modifiés selon les besoins. Il est cependant difficile de déterminer dans quelle mesure ils demeurent pertinents. Les directeurs d'unité

¹² Le ministre n'a encore jamais établi de lignes directrices particulières pour les activités appropriées dans les lotissements urbains. Les évaluateurs n'ont donc pas tenu compte de ce critère. Cependant, ils notent l'existence de règlements, de politiques, de directives et de lignes directrices régissant l'utilisation et l'aménagement appropriés des terres dans les lotissements urbains.

de gestion responsables ont tous affirmé que leur plan communautaire était encore à jour, mais il n'en demeure pas moins que seules quelques analyses détaillées des progrès accomplis dans la mise en œuvre des plans ont été réalisées depuis la parution des premiers *Rapports sur l'état de la collectivité* en 2006-2007¹³. Les plans de Waterton Park et de Lake Louise n'ont pas été actualisés depuis 2000-2001. Plus les délais sont longs avant l'examen ou la mise à jour des plans communautaires, plus ceux-ci risquent de ne plus être compatibles avec le plan directeur du parc.

De plus, les évaluateurs ont constaté que, dans le cas des deux derniers plans communautaires à avoir été actualisés (ceux de Waskesiu et de Wasagaming), le processus d'examen s'est échelonné sur plusieurs années (près de cinq ans depuis le début de l'examen jusqu'au dépôt du document actualisé au Parlement) et que les consultations communautaires ont duré plusieurs mois. Parcs Canada n'a pas d'emprise sur certaines étapes du processus (p. ex. l'approbation du ministre). Bien que l'Agence ait reconnu la nécessité de réévaluer son *Processus d'examen des plans communautaires* (2005), elle n'a encore pris aucun engagement concret en ce sens. Elle pourrait appliquer les leçons tirées du processus appliqué pour réduire le fardeau de l'élaboration des plans directeurs (p. ex. rationalisation du format des plans directeurs des parcs nationaux et des lieux historiques nationaux).

Le plan communautaire expose la stratégie à adopter pour la gestion de la croissance et la conservation du patrimoine dans le lotissement urbain.

Comme l'exige la *Loi*, chaque plan communautaire présente une stratégie claire pour la gestion de la croissance du lotissement urbain, afin d'éviter de nuire à l'écologie du parc national qui l'entoure. Il sera question de l'efficacité de ces stratégies à la section 4.2.2.

De même, tous les plans communautaires respectent le principe de la conservation du patrimoine. Ils mettent l'accent sur la préservation des bâtiments patrimoniaux prioritaires qui représentent le caractère distinctif de la collectivité et sur la nécessité de veiller à ce que les nouveaux projets d'aménagement soient compatibles avec les quartiers voisins sur le plan de la conception et de la qualité. La section 4.2.4.2 traite de l'efficacité des engagements relatifs à la protection des ouvrages patrimoniaux.

L'Agence pourrait en faire davantage pour montrer qu'elle respecte les principes de l'absence d'effet nuisible sur l'environnement et de la préservation de l'environnement.

La *Loi sur les parcs nationaux du Canada* exige des collectivités qu'elles respectent les principes suivants : (i) absence d'effet nuisible sur l'environnement; (ii) préservation de l'environnement. Elle ne donne toutefois aucune définition de ces concepts.

En 2002, l'Agence a défini ainsi le principe de l'absence d'effet nuisible sur l'environnement (qu'elle appelle *absence nette d'incidence environnementale négative, ou ANIEN*) : les animaux, les plantes, l'eau, l'air, les sols et les processus qui les relient ne seront pas en plus mauvais état demain qu'ils ne le sont aujourd'hui¹⁴. Ce principe tient compte des impacts cumulatifs de l'aménagement et des

¹³ En 2005-2006, Parcs Canada a approuvé un cadre de surveillance des plans communautaires qui prévoyait des indicateurs de la santé écologique, culturelle, économique et sociale de la collectivité. Les données de surveillance connexes devaient être recueillies et utilisées pour la rédaction périodique de *Rapports sur l'état de la collectivité* dans le cadre du processus d'examen des plans communautaires. Tous les lotissements urbains ont produit un *Rapport sur l'état de la collectivité* en 2006-2007. L'un d'eux (Waterton Park) en a rédigé une nouvelle version en 2011.

¹⁴ Guidelines for the No Net Negative Environmental Impact Principle. John Snell et coll., 2002.

opérations dans les collectivités des parcs. De même, l'Agence a indiqué qu'elle démontrerait son leadership dans la préservation de l'environnement en appliquant des systèmes exemplaires de gestion de l'environnement dans les lotissements urbains. Ces deux principes doivent être considérés comme des outils pour réduire à un minimum les effets des lotissements urbains sur les terres adjacentes et sur l'intégrité écologique du parc national.

Les évaluateurs ont constaté que chaque plan communautaire faisait état des principes de l'absence d'effet nuisible sur l'environnement et de la préservation de l'environnement, notamment en énonçant des engagements à l'égard de l'élaboration d'un cadre de surveillance permettant de mesurer l'absence d'effet nuisible sur l'environnement¹⁵. En 2004, un examen interne de l'état d'avancement des cadres de surveillance de l'absence d'effet nuisible sur l'environnement dans les lotissements urbains a révélé que la plupart des collectivités avaient amorcé un processus pour l'élaboration d'un cadre¹⁶. Cependant, les évaluateurs n'ont obtenu aucun cadre achevé et approuvé. Lors des entrevues, il est devenu clair que le concept n'occupe plus une place centrale dans les réflexions du personnel sur la gestion des lotissements urbains. Le personnel a indiqué avoir depuis délaissé la surveillance des impacts sur l'environnement au profit de programmes de surveillance de l'intégrité écologique des parcs nationaux dans leur ensemble¹⁷. Cela ne signifie pas pour autant que les facteurs environnementaux ont été évacués des activités et des travaux de planification des lotissements urbains. Par exemple, la croissance commerciale, les effluents des eaux usées et le réacheminement des déchets solides (dont il sera question plus loin) continuent d'être surveillés et pris en compte dans la prise de décisions. De plus, les lotissements urbains continuent de soumettre divers projets à des évaluations environnementales et d'appliquer des mesures d'atténuation au besoin.

Jusqu'à présent, les *Rapports sur l'état de la collectivité* (la plupart ont été produits en 2006-2007) sont le seul outil de reddition de comptes sur ces principes. Ils reposent tous sur un cadre commun pour la présentation des résultats ayant trait à l'absence d'effet nuisible sur l'environnement et à la préservation de l'environnement, comme le montre le tableau qui suit :

Tableau 5. Indicateurs environnementaux du modèle de cadre de surveillance des collectivités, 2005-2006

Indicateur	Étalons de mesure
Milieux aquatiques	Qualité des effluents des eaux usées, qualité de l'eau de surface, conservation de l'eau
Végétation	Espèces non indigènes envahissantes, composition du paysage communautaire
Faune	Affrontements humains-animaux, prolifération des sentiers, déplacements de la faune
Gestion des déchets solides	Pourcentage de déchets destinés aux décharges qui ont été réacheminés
Sites contaminés	Nombre de sites et niveau d'activité d'assainissement

¹⁵ Au lieu de présenter un cadre unifié pour la surveillance de l'absence d'effet nuisible sur l'environnement, les plans font état de tout un éventail de concepts qui se recoupent, notamment le leadership dans la gestion de l'environnement (p. ex. efficacité énergétique, réacheminement des déchets solides, atténuation des conflits humains-animaux, etc.); le respect des processus d'évaluation environnementale et l'adhésion aux normes pour l'aménagement approprié (y compris les plafonds de croissance) et les activités appropriées des entreprises.

¹⁶ Parcs Canada, Principe d'absence nette d'incidence environnementale négative – Progrès réalisés à ce jour/état des cadres ANIEN (2004).

¹⁷ En examinant les programmes de surveillance de l'intégrité écologique des parcs, les évaluateurs ont trouvé un seul indicateur directement lié à un lotissement urbain : la qualité de l'eau du lac Clear, qui subit l'influence du lotissement urbain de Wasagaming (parc national du Mont-Riding).

Ce modèle de cadre ne renfermait aucun détail sur la manière dont les indicateurs devaient être mesurés. Dans bien des cas, le lotissement urbain n'avait aucune donnée sur des indicateurs précis. Dans d'autres, la signification des données demeurait floue (p. ex. les données recueillies ne fournissaient aucune indication sur la tendance ou les résultats ciblés). Tous les rapports exposaient les mesures prévues pour remédier aux lacunes dans les données ou les résultats. Aucun des lotissements urbains n'est arrivé à une conclusion générale au sujet du degré de respect du principe de l'absence d'effet nuisible sur l'environnement. Compte tenu des données accessibles, les rapports brossaient généralement un tableau de résultats mixtes. Autrement dit, certains indicateurs témoignaient d'une amélioration, alors que d'autres ne révélaient ni changement ni détérioration de l'état ou des tendances.

La *Loi sur les parcs nationaux du Canada* ne renferme aucune exigence relative à la surveillance de l'absence d'effet nuisible sur l'environnement, à la préservation de l'environnement et à la reddition de comptes connexes. Cependant, en l'absence de données de surveillance groupées, il n'est pas clair comment les collectivités arrivent à évaluer les effets cumulatifs sur l'environnement ou leur rôle dans le respect du principe de l'absence d'effet nuisible sur l'environnement.

4.2.2. Gestion de la croissance commerciale

Attente	Indicateur
<ul style="list-style-type: none"> Chaque lotissement urbain (n=7) limite sa croissance à la surface de plancher commerciale maximale autorisée par la loi. 	<ul style="list-style-type: none"> Empreinte commerciale réelle par rapport à l'empreinte commerciale maximale.

Une vaste gamme d'activités commerciales sont autorisées dans les lotissements urbains, notamment des établissements d'hébergement commercial (p. ex. hôtels, motels et chalets), de nombreux types de commerces de détail (p. ex. restaurants, boutiques, stations-services) et des entreprises de services (p. ex. lieux de divertissement). En janvier 2016, l'Agence administrait 410 baux pour des activités commerciales dans les sept lotissements urbains, et 65 % d'entre eux se trouvaient dans les villes de Banff et de Jasper¹⁸.

Parcs Canada a recours à trois mécanismes clés pour régir les activités commerciales dans les lotissements urbains :

- 1) Plafonnement de la surface de plancher réservée aux activités commerciales dans chaque lotissement urbain, conformément à la législation.
- 2) Contrôle des conditions à respecter pour l'exécution de projets d'aménagement, telles qu'elles sont énumérées dans les plans communautaires et dans diverses directives sur l'aménagement du territoire¹⁹. Les limites précises pourraient comprendre le type d'activité autorisé, l'indice maximal de superficie des locaux d'un lot donné²⁰, la hauteur maximale des bâtiments et les marges de

¹⁸ Il s'agit probablement d'une sous-estimation du nombre total d'entreprises en exploitation dans les lotissements urbains, car les titulaires de domaine à bail sont autorisés à sous-louer des locaux à une ou à plusieurs entreprises commerciales.

¹⁹ Bien qu'elles varient d'un lotissement urbain à l'autre, les directives sur l'aménagement du territoire se trouvent dans des documents tels que les plans communautaires, qui décrivent des éléments de districts d'aménagement du territoire, des stratégies de gestion du paysage et des lignes directrices sur l'aménagement.

²⁰ Pour calculer l'indice de superficie des locaux, il faut diviser la superficie totale du sol sous le bâtiment par la superficie du lot.

reculement. Divers mécanismes servent à surveiller le respect de ces conditions, dont la délivrance de permis d'aménagement et de permis de construction.

3) Délivrance et renouvellement de permis d'exploitation.

Le tableau qui suit montre la surface de plancher commerciale maximale, la surface utilisée et la surface disponible en mars 2015.

Tableau 6. Utilisation de la surface de plancher commerciale (au 31 mars 2015)

Nom de la collectivité	Surface de plancher commerciale maximale autorisée par la loi (m ²)	Surface de plancher commerciale utilisée (m ²)	Surface de plancher commerciale disponible (m ²)	Surface de plancher commerciale disponible (%)
Banff	361 390	360 564	826	0,23 %
Jasper	118 222	115 692	2 530	2,14 %
Lake Louise	96 848	94 195	2 653	2,74 %
Waterton Park	36 518	35 726	792	2,17 %
Waskesiu	34 575	26 607	7 968	23,05 %
Wasagaming	28 586	23 073	5 513	19,29 %
Field	5 055	2 025	3 030	59,94 %

Source : Les données sur l'utilisation des surfaces de plancher ont été fournies par le personnel du programme dans les différents lotissements urbains.

Les évaluateurs ont découvert qu'aucun lotissement urbain n'excède l'empreinte commerciale prévue par la loi. Les lotissements urbains comme Banff frôlent régulièrement la limite qui leur est attribuée. Lorsqu'un espace se libère, il est réattribué par un système de loterie.

Les évaluateurs ont également noté certains défis entourant le processus d'examen des projets d'aménagement. Ce processus comporte généralement deux étapes : 1) l'examen du projet d'aménagement; 2) l'examen du permis de construction. Si la réglementation actuelle (c.-à-d. *Règlement sur les chalets situés dans les parcs nationaux du Canada* et *Règlement sur les bâtiments des parcs nationaux*) présente une orientation claire pour l'examen des permis de construction, il en va autrement du processus d'examen des projets d'aménagement, qui varie d'un lotissement urbain à l'autre²¹. L'Agence est consciente de ces difficultés et a déjà amorcé un examen de ses règlements sur l'aménagement.

4.2.3. Services municipaux

Attentes	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none"> Chaque lotissement urbain répond aux normes de qualité pour l'eau potable et les effluents des eaux usées. 	<ul style="list-style-type: none"> Qualité réelle de l'eau potable et des effluents des eaux usées par rapport aux cibles (selon les données de surveillance).

²¹ Dans le cas de Lake Louise et de Field, l'examen des projets d'aménagement est fondé sur le processus élaboré en 1999 pour les parcs nationaux Banff, Yoho et Kootenay. Il s'assortit de critères clairs et de processus d'examen préalable qui varient en fonction de la portée du projet. Le processus prévoit également un examen par un conseil consultatif sur l'aménagement. L'orientation suivie pour l'examen des projets d'aménagement à Wasagaming et à Waterton Park est exposée dans les plans communautaires de ces deux lotissements urbains (c.-à-d. annexes renfermant des lignes directrices en matière d'aménagement). Quant au hameau de Waskesiu, il possède sa propre directive sur l'aménagement du territoire et ses propres lignes directrices sur l'aménagement de chalets rustiques.

<ul style="list-style-type: none"> • Les normes de l'Agence sont respectées dans la prestation d'autres services aux lotissements urbains (c.-à-d. routes et ordures). • Les services fournis répondent aux besoins des résidents des lotissements urbains. 	<ul style="list-style-type: none"> • Données attestant le respect des normes dans la prestation d'autres services aux lotissements urbains (c.-à-d. routes et ordures). • Les résidents se disent satisfaits des services obtenus.
---	--

Le sous-programme Gestion des lotissements urbains s'assortit d'attentes en matière de rendement qui touchent à la prestation de services municipaux. Les évaluateurs ont constaté que ces attentes sont conformes à celles d'autres municipalités du Canada. De 2009-2010 à 2013-2014, l'attente en matière de rendement de l'APC mettait l'accent sur la qualité des effluents des eaux usées. En 2014-2015, le résultat attendu a été élargi pour inclure l'ensemble des services municipaux, tandis que l'indicateur a été révisé de manière à focaliser sur l'eau potable et les effluents des eaux usées. L'attente en matière de rendement s'applique aux cinq lotissements urbains administrés par Parcs Canada, mais les villes de Banff et de Jasper doivent aussi atteindre les cibles relatives aux effluents.

Parcs Canada ne fournit pas ces services uniquement aux lotissements urbains. Là où il existe des installations pour les visiteurs, les parcs nationaux, les lieux historiques nationaux et les aires marines nationales de conservation doivent, à des degrés divers, fournir de l'eau potable, assurer la collecte des ordures, entretenir les routes et fournir des services convenables d'épuration des eaux usées. Pour cette raison, le cadre stratégique de Parcs Canada pour ces activités est souvent établi à l'échelle nationale. Cependant, les exigences imposées aux lotissements urbains à l'égard de ces services sont beaucoup plus grandes, en raison de l'étendue de leurs biens bâtis et du nombre supérieur de résidents et de visiteurs qui en bénéficient.

4.2.3.1. Effluents des eaux usées

Les attentes relatives à la qualité des effluents des eaux usées ont évolué au cours de la période visée par l'évaluation. Pendant la majeure partie de cette période, tous les lotissements urbains devaient respecter les *Lignes directrices pour la qualité des effluents et le traitement des eaux usées dans les établissements fédéraux* (1976). À compter de juin 2012, ces lignes directrices d'application volontaire ont été remplacées par le nouveau *Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées*. Ce règlement, établi sous la *Loi sur les pêches*, précise des normes minimales obligatoires pour la qualité des effluents et des exigences pour la surveillance, la tenue de dossiers et la réalisation d'essais de toxicité²². Il s'applique à tous les systèmes d'épuration des eaux usées (c.-à-d. municipaux, provinciaux et fédéraux) qui recueillent ou qui sont conçus pour recueillir un volume quotidien moyen de 100 m³ d'affluent et qui rejettent des effluents dans un plan d'eau, selon la définition de la *Loi sur les pêches*²³.

Compte tenu de ces critères, le *Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées* s'applique clairement à six des sept lotissements urbains de l'Agence. Les évaluateurs ont appris qu'il ne s'appliquait pas au système d'épuration des eaux usées de Waterton Park, car ses effluents sont rejetés non pas dans un plan d'eau, mais plutôt sur le terrain de golf du lotissement urbain. Les quelques

²² Le *Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées* est entré en vigueur en juin 2012, au terme d'une mise en œuvre progressive. Les dispositions relatives à la surveillance et à la production de rapports ont pris effet le 1^{er} janvier 2013, et les limites applicables aux concentrations de substances nocives, le 1^{er} janvier 2015.

²³ En vertu du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*, il est interdit d'immerger ou de rejeter une substance nocive dans des eaux où vivent des poissons, ou en quelque autre lieu si le risque existe que la substance pénètre dans ces eaux.

données trouvées dans les dossiers ne permettent pas de conclure que les effluents de Waterton Park ont un effet indirect possible (ruissellement) sur les plans d'eau protégés par la *Loi sur les pêches*. Par ailleurs, les évaluateurs ont découvert que le hameau de Field est assujéti au *Règlement* en raison de la conception de son système d'épuration des eaux usées, mais qu'il n'est pas tenu de respecter les limites relatives aux concentrations de substances nocives, du fait que l'affluent quotidien moyen est inférieur au seuil de 100 m³ (environ 70 m³ en moyenne).

En 1998, Parcs Canada a également élaboré des « cibles de leadership » pour les effluents des eaux usées dans les parcs des montagnes, en réponse à la présence de fortes concentrations de nutriments, en particulier du phosphore, jugés néfastes pour la santé écologique des eaux froides et faibles en éléments nutritifs de ces régions. Ces cibles mettent l'accent sur le contrôle des nutriments reconnus comme des facteurs clés de l'altération des écosystèmes aquatiques. Comme elles sont focalisées sur l'intégrité écologique, ces cibles sont, dans la plupart des cas, plus rigoureuses que celles de la nouvelle réglementation. Les cibles de leadership ont été intégrées aux plans directeurs des parcs nationaux et devraient continuer d'être appliquées à Banff, à Lake Louise, à Jasper et à Field.

Depuis 2012-2013, le RMR de l'Agence signale constamment que les cibles établies pour la qualité des effluents des eaux usées ont été atteintes dans les cinq lotissements urbains administrés par Parcs Canada. Autrement dit, 100 % des échantillons d'effluents ont répondu aux normes de qualité. Les évaluateurs n'ont pas été en mesure de confirmer ces résultats en raison de deux facteurs :

- Les méthodes employées pour mesurer l'atteinte de la cible pour le CGR de l'Agence ne sont pas claires. Par exemple, en 2012-2013, l'Agence a indiqué avoir atteint un niveau de conformité de 100 % pour 25 cibles liées à la qualité des effluents dans les cinq lotissements urbains qu'elle administre, mais elle n'a pas précisé quels paramètres elle ciblait en particulier. Comme il a déjà été mentionné, les exigences ont changé au fil des ans et varient toujours d'un lotissement urbain à l'autre²⁴.
- L'Agence n'a pas de dépôt central où elle conserve les résultats de ses échantillons d'effluents. Chaque lotissement urbain tient des dossiers de données locales. Le format des données fournies pour l'évaluation était très différent d'un lotissement urbain à l'autre.

L'Agence s'efforce de remédier à ces lacunes. En septembre 2016, elle s'employait encore à rédiger une nouvelle norme pour les systèmes d'épuration des eaux usées et la qualité des effluents. Cette norme devrait contenir des exigences liées à la production de rapports et à la conservation des données dans un dépôt central, ce qui devrait faciliter les futurs travaux de collecte et de surveillance des données. De plus, il est prévu que la norme précisera les exigences de l'Agence pour l'ensemble de ses systèmes d'épuration des eaux usées (notamment ceux des lotissements urbains) et les seuils à respecter. Dans l'intervalle, l'indicateur de rendement révisé du sous-programme (CGR de 2016-2017) s'assortit de la cible suivante : des concentrations inférieures aux limites réglementaires. Cette cible pourrait en principe exclure deux des cinq lotissements urbains et réduire les attentes à l'égard de Lake Louise et de Field (car la plupart des limites réglementaires sont inférieures aux cibles de leadership).

²⁴ Le *Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées* cible cinq paramètres (matières en suspension, demande biochimique en oxygène, ammoniac, chlore et létalité aiguë), les lignes directrices de 1976 en ciblent neuf, et les cibles de leadership de 1998, six. L'annexe E présente une comparaison détaillée. En l'absence d'autres données, les évaluateurs présumant que les données produites depuis 2012-2013 sont mesurées en regard des paramètres du *Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées*.

Malgré les difficultés observées du côté de la mesure du rendement, les données accessibles laissent entendre que les échantillons d'effluents des eaux usées satisfont généralement aux normes de qualité. D'après les moyennes annuelles, les effluents issus des systèmes d'épuration des eaux usées de tous les lotissements urbains sont conformes aux exigences²⁵. Il convient toutefois de préciser que les résultats liés au phosphore (qui n'est pas visé par le *Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées*, mais qui est inclus dans les lignes directrices de 1976 et dans les cibles de leadership de l'APC) sont plus variables. Wasagaming, Field, Waterton Park, Banff et Jasper ont tous dépassé leur cible respective en ce qui a trait à la concentration de phosphore à un moment donné pendant la période visée par l'évaluation. Dans la plupart des cas, il n'y a aucune matière à inquiétude. À Wasagaming, les niveaux élevés en 2012 étaient liés à des rajustements à la suite de l'acquisition d'une nouvelle station d'épuration des eaux usées; le problème a été corrigé depuis. Les concentrations élevées de phosphore à Field et à Banff semblent elles aussi n'avoir été que l'affaire d'une seule année (en 2013 dans les deux cas). De son côté, Waterton Park enregistre continuellement une forte teneur en phosphore, mais, comme le lotissement urbain n'effectue pas de rejet dans un plan d'eau, les gestionnaires de la station d'épuration estiment qu'aucune mesure réactive n'est nécessaire. En revanche, les données indiquant régulièrement des concentrations élevées de phosphore dans les effluents à Jasper sont plus préoccupants, compte tenu de la sensibilité des milieux aquatiques que les cibles de leadership sont conçues pour protéger. Les évaluateurs n'ont obtenu aucune donnée indiquant que l'Agence avait imposé des mesures correctives à la municipalité pour remédier à la situation.

4.2.3.2. Eau potable

Tous les lotissements urbains suivent les Lignes directrices et normes sur l'eau potable (2006) de l'APC²⁶. L'eau potable doit satisfaire à des cibles précises pour des paramètres tels que le chlore résiduel, la turbidité, l'*E. coli* et les coliformes totaux.

Depuis l'introduction d'une attente en matière de rendement concernant le respect des normes de qualité de l'eau dans son CGR de 2014-2015, l'Agence produit des rapports normalisés sur les résultats de la surveillance de la qualité de l'eau. De janvier 2013 à décembre 2014, les analyses ont révélé deux seuls cas de non-respect des paramètres. Le personnel a expliqué que, à ces deux occasions, de nouveaux échantillons avaient été prélevés et que les résultats avaient été satisfaisants²⁷. Pour une année donnée, des milliers de vérifications opérationnelles différentes, de prélèvements d'échantillons microbiologiques et d'analyses chimiques sont effectués afin d'assurer la conformité. De manière générale, ces données indiquent que Parcs Canada a atteint ses cibles pour l'eau potable, c'est-à-dire que 100 % des échantillons d'eau potable répondent aux normes de qualité.

4.2.3.3. Entretien des routes

D'après les données du système de gestion des biens de l'Agence, Parcs Canada assure l'entretien de 104 routes dans les limites des cinq lotissements urbains qu'il administre, et ces biens sont classés soit dans la catégorie Expérience du visiteur (AP4), soit dans la catégorie Services internes. Comme il a été

²⁵ Les données accessibles révèlent au moins huit cas de non-respect des normes relatives à la qualité des effluents assujettis au *Règlement*. Ces résultats isolés ne sont pas préoccupants, compte tenu du fait que le *Règlement* accorde plutôt de l'importance aux moyennes annuelles.

²⁶ Ces normes cadrent également avec les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*, que Santé Canada a actualisées en 2014.

²⁷ Certaines données indiquent que ces résultats étaient le fait d'erreurs humaines dans les procédures d'échantillonnage.

mentionné plus tôt, ces routes permettent aux résidents et aux visiteurs d'accéder aux lotissements urbains et d'y circuler (c.-à-d. pour se rendre aux installations destinées aux visiteurs et aux installations privées), et elles tiennent lieu de routes de desserte qui permettent à l'Agence d'accéder à des secteurs administratifs.

Selon l'ébauche de la Directive sur la gestion des routes (2012) de l'Agence, chaque lotissement urbain doit élaborer ses propres niveaux de service/d'entretien et ses propres normes de conception des routes, les faire recommander par un conseil consultatif d'intervenants, puis les faire approuver par le directeur d'unité de gestion (DUG) à la suite d'une évaluation de l'utilisation, du besoin et des ressources disponibles.

Les évaluateurs ont constaté que les normes relatives aux routes de Wasagaming, de Waskesiu et de Waterton Park sont intégrées aux politiques sur la gestion des routes du parc national hôte. Dans le cas de Field et de Lake Louise, elles sont intégrées aux politiques sur la gestion des routes du Centre de services routiers. Dans la plupart des cas, ces politiques indiquent clairement qu'il faut accorder la priorité à l'entretien des routes des parcs nationaux avant l'entretien des routes des lotissements urbains²⁸. Outre cette précision, elles fournissent généralement peu de détails sur les normes précises à respecter pour les petites artères des lotissements urbains. Même si elles s'harmonisent avec les lignes directrices de l'APC sur l'entretien hivernal, la plupart des normes de service connexes n'ont aucune valeur normative. De plus, l'ébauche de la Directive sur la gestion des routes de l'Agence n'est pas compatible avec les niveaux de service municipaux ou provinciaux. Cet écart crée des situations où une autorité municipale fournit des services d'entretien à un niveau particulier (Banff) et l'APC à un autre niveau (Lake Louise) à l'intérieur d'un même parc national.

Le personnel responsable de la gestion des routes a indiqué que ces incohérences dans la prestation des services engendrent des frictions chez les résidents. De leur point de vue, les lotissements urbains gagneraient à adopter une définition plus détaillée des services fournis, comme c'est le cas dans d'autres municipalités de taille semblable. Le Centre de services routiers de l'Agence s'emploie actuellement à élaborer une pratique exemplaire de gestion pour la collectivité de Field afin de clarifier les niveaux de service et les attentes. Le fruit de ce travail pourrait être appliqué, du moins en partie, à la prestation de services municipaux à l'ensemble des lotissements urbains.

Le sondage mené auprès des partenaires et des intervenants a révélé que près de 50 % des répondants étaient insatisfaits des services fournis par l'Agence pour l'entretien général des routes. Les répondants de tous les lotissements urbains ont affirmé que les routes avaient besoin de réparations et qu'il fallait investir dans leur entretien à long terme. En consultant le système de gestion des biens de l'Agence, les évaluateurs ont découvert que 25 % des routes inscrites étaient considérées comme en mauvais ou en très mauvais état. Des données probantes indiquent que l'Agence est en train de remédier à ces préoccupations : les plans élaborés par l'Agence pour éliminer l'arriéré des travaux différés prévoient des travaux de réparation de la chaussée des routes (voir la section 4.2.4.1).

²⁸ Les routes comprennent des tronçons de la Transcanadienne et d'autres routes nationales ou provinciales numérotées qui traversent les parcs nationaux; les politiques accordent la priorité à ces voies de circulation, compte tenu de la vitesse autorisée, du volume de circulation et des risques.

4.2.3.4. Déchets solides

Le *Règlement sur les ordures dans les parcs nationaux du Canada* s'applique à l'ensemble des lotissements urbains de l'APC, sauf à Banff et à Jasper. En vertu de ce règlement, résidents et propriétaires d'entreprise sont tenus de suivre des règles précises pour la manipulation des déchets dans les lotissements urbains, notamment :

- Entreposer les ordures dans une enceinte appropriée entre les périodes d'enlèvement;
- Ne pas déposer d'ordures sur les trottoirs ou dans la rue;
- Éliminer les ordures dans des lieux approuvés;
- Ne pas accumuler d'ordures sauf sur autorisation;
- Verser des droits appropriés.

Cependant, comme le *Règlement* confère à chaque DUG le pouvoir discrétionnaire de déterminer où et quand la collecte des ordures peut avoir lieu, la démarche adoptée pour la gestion des déchets solides varie d'un lotissement urbain à l'autre. Par exemple, alors que l'Agence assure la collecte des ordures en bordure du trottoir dans la plupart des lotissements urbains, les résidents des chalets de Wasquesiu et de Wasagaming sont tenus de déposer leurs ordures dans des lieux désignés renfermant des poubelles de grande dimension. Dans les cinq lotissements urbains administrés par l'APC, les résidents doivent aussi apporter leurs articles recyclables à des lieux désignés. L'horaire de collecte varie grandement d'un endroit à l'autre, et la fréquence est déterminée par le volume de déchets (p. ex. ramassages plus fréquents pendant les mois d'été). Dans tous les cas, les déchets ramassés sont transportés hors du parc à des fins d'élimination dans des décharges régionales ou de transfert à des installations de recyclage externes, selon le cas, aux frais de l'Agence.

D'après les résultats du sondage mené auprès des partenaires et des intervenants, la plupart des répondants (64 %) sont satisfaits du service de collecte des ordures fourni par l'Agence. Il faut à tout prix que les ordures soient ramassées rapidement pour éviter d'attirer des animaux sauvages. Ainsi, à quelques exceptions près (p. ex. longues fins de semaine de forte affluence), les poubelles sont régulièrement vidées avant d'être pleines.

Par contre, la moitié des répondants (50 %) sont insatisfaits des services de recyclage. Seuls 27 % des répondants ont dit estimer qu'ils obtenaient un bon rapport qualité-prix pour les services de recyclage fournis. Le taux d'insatisfaction était particulièrement élevé à Wasagaming, où les répondants ont évoqué la difficulté d'obtenir le service, les longs intervalles entre les collectes d'articles recyclables et les difficultés associées au transport des matières recyclées aux centres de distribution. Les gestionnaires de programme ont convenu que l'Agence a du mal à gérer le recyclage, compte tenu de l'importante main-d'œuvre nécessaire pour la séparation et le tri ainsi que de la distance à parcourir pour se rendre à des installations de recyclage qui acceptent les articles.

Un grand nombre de municipalités pratiquent aujourd'hui la surveillance des activités de collecte des ordures, c'est-à-dire la surveillance de la conformité aux attentes en matière de service ou des répercussions et des bienfaits des activités de réduction des déchets (p. ex. pourcentage de déchets qui ont évité la décharge). Cependant, les gestionnaires de programme ont indiqué que ce type de surveillance et d'analyse exigerait un apport important de ressources actuellement affectées à l'administration des activités liées aux déchets solides dans les lotissements urbains.

4.2.4. Gestion des biens

L'analyse du rendement de l'Agence par rapport aux résultats liés à la gestion des biens se divise en deux parties : (1) l'état des biens contemporains; (2) l'état des bâtiments patrimoniaux prioritaires.

4.2.4.1. État des biens contemporains

Attentes	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none"> L'état de l'infrastructure contemporaine des lotissements urbains est maintenu ou amélioré. L'infrastructure contemporaine est conçue pour répondre efficacement aux besoins actuels et futurs des lotissements urbains. 	<ul style="list-style-type: none"> Tendance observée dans l'état de l'infrastructure contemporaine des lotissements urbains. Données témoignant d'activités entreprises pour entretenir ou améliorer l'infrastructure. Données attestant que l'infrastructure contemporaine est conforme au niveau de service exigé pour les lotissements urbains.

Le fonctionnement économique et efficient d'un bien contemporain dépend de son état. Par exemple, les fuites dans les canalisations d'alimentation en eau et dans les stations d'épuration des eaux usées peuvent accroître les coûts associés au traitement et nuisent à l'environnement. À Waterton Park, le bon fonctionnement du réseau de distribution d'eau potable est entravé par des fuites qui seront réparées dans le cadre des nouveaux investissements.

Type et nombre de biens contemporains

Comme le montrait le tableau 1, l'attente en matière de rendement au cours de la période visée par l'évaluation consistait à maintenir ou à améliorer l'état d'un certain pourcentage de biens contemporains. Cependant, la nature de l'infrastructure et les niveaux d'amélioration ciblés ont changé avec le temps. L'Agence a élaboré des données de référence pour l'état des biens de ses lotissements urbains en 2009-2010. À l'époque, elle avait enregistré 372 biens, dont 57 % étaient dans un état jugé passable ou mauvais. Depuis, l'Agence a apporté d'importants changements à son système de gestion des biens. Les données actuelles sur les biens contiennent des incohérences connues qui empêchent les évaluateurs de confirmer ces estimations²⁹. Cependant, à la lumière des données accessibles en décembre 2015, les évaluateurs ont observé ce qui suit :

- Le nouveau système de gestion des biens de l'Agence (Maximo) recense 321 biens contemporains dans les limites des lotissements urbains. La Direction de la gestion des biens a signalé l'existence probable de 159 biens de plus qui se seraient vu attribuer erronément le code du parc national environnant. Les évaluateurs n'ont pas obtenu de liste de biens, car les travaux visant à éliminer ces incohérences ne sont pas terminés.
- Les règles du nouveau système d'information sur les biens précisent que seuls les biens assimilés à des « installations de services publics » devraient être considérés comme faisant partie du sous-programme. Dans Maximo, le code du sous-programme Gestion des lotissements urbains n'a été attribué qu'à 44 biens. Il s'agissait exclusivement de centrales électriques, de réseaux d'alimentation en eau potable et de stations d'épuration des eaux usées. Les autres biens portent maintenant un code attribué à l'AP4, Expérience du visiteur (c.-à-d. 90 biens, dont des sentiers, des aires de fréquentation diurne, des campings et des panneaux) ou aux Services internes (c.-à-d. 92 biens, dont

²⁹ L'équipe responsable de Maximo travaille actuellement à corriger ces incohérences.

des routes, des bâtiments de services publics et des systèmes d'épuration des eaux usées). En faisant sa propre analyse, la Direction de la gestion des biens a isolé 88 biens qui contribuent au sous-programme Gestion des lotissements urbains et dont la valeur de remplacement actuelle (VRA) totalise 161,9 millions de dollars. Ici encore, aucune liste de biens n'a été remise aux évaluateurs.

Tendances observées dans l'état des biens contemporains

Même si les données ne sont pas complètement compatibles, le tableau 7 compare l'état actuel des biens contemporains se trouvant dans les limites des lotissements urbains, tel qu'il figure dans Maximo (décembre 2015), et le profil de référence établi pour 2009-2010.

Tableau 7. Biens contemporains à l'appui du sous-programme Gestion des lotissements urbains – Inventaire et état

Lotissement urbain	N ^{bre} total de biens	Travaux différés (k\$, \$ de 2014)	Valeur de remplacement actuelle (k\$, \$ de 2014)	État général des biens [selon l'IEI]			
				Bon (A)	Passable (B)	Mauvais (C)	Très mauvais (D)
Field	29	3 035,5	27 808,6	25	0	1	3
Lake Louise	39	4 309,9	47 698,0	30	1	5	3
Waskesiu	97	5 303,3	66 456,3	71	2	16	8
Wasagaming	90	7 648,3	53 855,8	40	9	36	5
Waterton Park	66	26 581,2	65 429,1	46	1	11	8
Total (Maximo)	321	46 878,2	261 247,8	212	13	69	27
				66,0 %	4,0 %	21,5 %	8,4 %
Données de référence (RMR 2009-2010)	372			43 %	29 %	20	8 %

D'après les données de Maximo, les évaluateurs estiment qu'environ 30 % des biens contemporains sont actuellement en mauvais ou en très mauvais état dans les lotissements urbains. De plus, les données laissent entrevoir que l'état général de ces biens ne s'est ni substantiellement détérioré ni amélioré depuis 2009-2010. Le maintien général de l'état des biens peut être attribué à de nombreux projets d'infrastructure réalisés au cours de la période visée par l'évaluation. De 2009-2010 à 2014-2015, l'Agence déclare avoir dépensé 33,5 millions de dollars en immobilisations pour entretenir ou améliorer l'infrastructure des lotissements urbains. Par exemple, en 2014-2015, elle a investi 2,3 millions de dollars dans des travaux d'amélioration, notamment l'installation de nouveaux compteurs d'eau numériques à Field, le remplacement de pompes désuètes dans des stations de relèvement à Wasagaming et des travaux de conception préliminaires pour la modernisation de la station réceptrice de Lake Louise.

Par contraste, la cible actuelle de l'Agence pour le sous-programme – d'ici mars 2020, améliorer 100 % des biens jugés en mauvais ou en très mauvais état dans les lotissements urbains en 2012 – se focalise sur le sous-ensemble de biens portant un code attribué au sous-programme Gestion des lotissements urbains. Les évaluateurs ont découvert que le profil d'état est semblable pour ces biens ($n = 44$) : bon (A) – 68 %; passable (B) – 2 %; mauvais (C) – 16 %; très mauvais (D) – 14 %. En décembre 2015, les

données de Maximo indiquaient que 13 des biens du sous-programme étaient en mauvais ou en très mauvais état³⁰.

Il est trop tôt pour déterminer si l'Agence sera en mesure d'atteindre sa cible. Le budget de 2015 lui a accordé la somme de 2,4 milliards de dollars pour exécuter l'ensemble de ses travaux d'infrastructure différés, y compris ceux qui visent les biens des lotissements urbains. L'Agence a récemment élaboré un cadre de programme d'investissement afin d'intégrer cette enveloppe au budget des services votés servant à financer les travaux d'entretien et d'amélioration en cours. L'Outil de production de rapport d'étape (OPRE), dont l'Agence se sert pour suivre l'état d'avancement des projets en cours et prévoir les besoins futurs, renferme un champ qui permet de relier les projets à une activité de programme particulière, par exemple le sous-programme Gestion des lotissements urbains. Il faut également y préciser (à l'aide d'un identificateur unique) quels biens en particulier sont couverts par un projet d'investissement. Cependant, la saisie systématique de ce champ n'est pas terminée, de sorte que les évaluateurs n'ont pas pu relier les biens des lotissements urbains inscrits dans Maximo aux projets énumérés dans l'OPRE.

Comme l'illustre le tableau 8, les données actuelles révèlent que, en janvier 2016, l'OPRE faisait état d'au moins 10 projets qui pourraient être rattachés au sous-programme Gestion des lotissements urbains, pour un coût total estimé à environ 36 millions de dollars. Cependant, environ la moitié de ces projets portent un code attribué aux Services et installations des parcs nationaux (4102) plutôt qu'au sous-programme Gestion des lotissements urbains (5101).

Tableau 8. Projets d'infrastructure approuvés – Sous-programme Gestion des lotissements urbains – Décembre 2015

Lotissement urbain	Gestion des lotissements urbains (5101)	Services et installations des parcs nationaux (4102)
Lake Louise	<ul style="list-style-type: none"> Remise à neuf des égouts et de l'infrastructure d'alimentation en eau du lotissement urbain (11,6 millions de dollars sur 5 ans) 	<ul style="list-style-type: none"> Amélioration du schéma de circulation et des installations d'accueil à Lake Louise (2 millions de dollars)
Waterton Park	<ul style="list-style-type: none"> Remplacement des dalles et des poubelles du lotissement urbain (900 000 \$) 	<ul style="list-style-type: none"> Remise à neuf de l'infrastructure du lotissement urbain (1,2 million de dollars sur 4 ans) Remplacement de l'infrastructure du lotissement urbain – notamment canalisations d'eau et égouts (15,5 millions de dollars sur 5 ans)
Wasagaming	<ul style="list-style-type: none"> Amélioration du lotissement urbain – Revêtement d'asphalte (1 million de dollars sur 2 ans) 	<ul style="list-style-type: none"> Remplacement du réseau de collecte des eaux pluviales (1,7 million de dollars sur 2 ans)
Waskesiu	<ul style="list-style-type: none"> Remise à neuf de la conduite de refoulement des eaux usées (1,5 million de dollars sur 2 ans) 	
Jasper	<ul style="list-style-type: none"> Remise à neuf de la station de transfert des déchets (500 000 \$ sur 2 ans) 	

³⁰ Les rapports produits sur les progrès accomplis en regard de la cible du CGR se concentrent actuellement sur huit biens seulement. La description et la cote d'état attribuées à certains de ces biens par la Direction de la gestion des biens diffèrent des données de Maximo. La Direction est consciente de cette incohérence et s'emploie actuellement à rapprocher les données.

	<ul style="list-style-type: none"> Amélioration de la station de transfert des déchets A1 (500 000 \$ sur 2 ans) 	
--	---	--

Source : Données extraites de l'OPRE, décembre 2015

À la lumière des données dont ils disposent, les évaluateurs peuvent seulement établir un lien direct entre trois des projets prévus et des biens visés par la cible actuelle de l'Agence pour l'état des biens des lotissements urbains (c.-à-d. remplacement du réseau de collecte des eaux pluviales de Wasagaming, remise à neuf des égouts et de l'infrastructure d'alimentation en eau de Lake Louise et remise à neuf de la conduite de refoulement des eaux usées de Waskesiu).

Les coûts réels associés à l'exécution des travaux différés risquent d'être supérieurs aux estimations faites en 2012. Parmi les lotissements urbains administrés par l'APC, seul le hameau de Waterton Park a récemment procédé à une inspection détaillée de tous les biens liés au sous-programme pour en évaluer l'état. Ce lotissement urbain dispose donc d'une estimation relativement exacte du coût des travaux différés à exécuter. En revanche, les investissements prévus dans l'OPRE (11,6 millions de dollars) pour la remise à neuf des égouts et de l'infrastructure d'alimentation en eau de Lake Louise dépassent largement la somme de 2,3 millions de dollars saisie dans Maximo pour les travaux différés. Parcs Canada a reconnu que ce risque organisationnel pourrait nuire à l'exécution efficace de ses travaux d'infrastructure, et il est en train d'élaborer des stratégies d'atténuation. Parmi les autres risques à atténuer, mentionnons les suivants : Services publics et Approvisionnement Canada pourrait ne pas être en mesure de fournir les services nécessaires pour les projets complexes ou de grande envergure, et il se pourrait que les délais impartis soient insuffisants pour exécuter l'ensemble des travaux différés.

Capacité des biens contemporains

En principe, les systèmes de services publics municipaux devraient être conçus de manière à pouvoir s'adapter aux niveaux d'aménagement actuels et futurs tels qu'ils sont indiqués dans le plan communautaire. Cependant, les lotissements urbains des parcs diffèrent grandement des autres collectivités du point de vue de l'envergure de l'infrastructure en regard de sa capacité. Contrairement à ce qui se fait dans les collectivités à l'extérieur des parcs, l'Agence évalue la capacité requise des biens municipaux en tenant compte des besoins des résidents à l'année ainsi que des résidents saisonniers et des visiteurs. Par conséquent, les systèmes de traitement de l'eau et d'alimentation en eau potable sont souvent conçus pour traiter des volumes supérieurs à ceux de collectivités ayant une population permanente équivalente³¹.

Compte tenu de cette situation, l'infrastructure actuelle présente souvent une capacité excédentaire, particulièrement pendant les saisons intermédiaires et la basse saison du parc national. Les évaluateurs ont découvert qu'un lotissement urbain, Wasagaming, se sert de sa capacité excédentaire pour répondre aux besoins des entreprises en exploitation près des limites du parc national. Les coûts sont recouverts aux termes d'un protocole d'entente conclu avec la municipalité régionale d'Onanole³².

³¹ Par exemple, en 2011, dans son *Rapport sur l'utilisation de l'eau par les municipalités*, Environnement Canada indique qu'environ la moitié des municipalités de moins de 1 000 habitants fournissent un service d'alimentation en eau par canalisation. Dans les autres municipalités, les résidents ont des puits privés ou sont approvisionnés par camion-citerne.

³² Il s'agit d'une situation unique en son genre qui a pu voir le jour en raison de la relative proximité de la municipalité. Aucun autre lotissement urbain de l'APC n'est situé aussi près d'une autre municipalité. Les coûts à recouvrer comprennent une partie des travaux d'immobilisations nécessaires et une quote-part des coûts d'exploitation annuels, selon l'utilisation des services.

En général, pendant les entrevues, le personnel a indiqué que la capacité actuelle respecte ou dépasse les attentes. Même s'ils connaissent moins bien les exigences relatives aux opérations et à l'entretien des biens, les résidents interrogés n'ont pas non plus exprimé de préoccupations concernant la capacité ou la disponibilité de l'infrastructure pertinente.

4.2.4.2. État des bâtiments patrimoniaux prioritaires

Attente	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none"> L'état des bâtiments patrimoniaux prioritaires est maintenu ou amélioré dans les lotissements urbains. 	<ul style="list-style-type: none"> Tendance observée dans l'état des bâtiments patrimoniaux prioritaires dans les lotissements urbains. Données témoignant d'activités réalisées pour entretenir ou améliorer les bâtiments patrimoniaux prioritaires.

Conformément à leur plan communautaire respectif, les lotissements urbains doivent entretenir le patrimoine bâti prioritaire et veiller à ce que les nouvelles installations se marient avec l'architecture existante. L'entretien des bâtiments patrimoniaux prioritaires des lotissements urbains a été inscrit au nombre des priorités du sous-programme Conservation des parcs nationaux de 2006-2007 à 2013-2014, et l'attente en matière de rendement précisait que 100 % des cibles de conservation des bâtiments patrimoniaux prioritaires devaient être atteintes (c.-à-d. que tous les bâtiments devaient être dans un état jugé bon ou passable).

Pour faciliter l'atteinte de cette cible, chaque lotissement urbain a rédigé un rapport sur le patrimoine bâti qui dressait la liste des bâtiments patrimoniaux prioritaires, en précisait l'état actuel (2008-2009) et, dans certains cas, présentait un plan d'action pour leur préservation. Pour certains bâtiments patrimoniaux prioritaires, des plans d'entretien ont également été élaborés afin de faciliter la planification des travaux de préservation. Les évaluateurs ont eu de la difficulté à extraire du système les données sur les sommes investies dans ces projets, parce que ceux-ci n'avaient pas de code particulier. Cependant, le personnel des unités de gestion ont donné des exemples de bâtiments ayant fait l'objet d'investissements au cours de la période, notamment le musée du Parc-Banff (69 000 \$); le Centre d'accueil de Banff (227 000 \$); le pavillon Jamboree de Wasagaming (80 000 \$) et le bâtiment triplex de Wasagaming (100 000 \$).

Au cours de l'année de référence (2006-2007), l'Agence a signalé l'existence de 52 bâtiments patrimoniaux prioritaires dans les lotissements urbains. Cette liste englobait tous les bâtiments appartenant à Parcs Canada et auxquels le Bureau d'examen des édifices fédéraux du patrimoine (BEEFP) avait attribué le statut d'édifice « reconnu » ou « classé ». Parmi ceux-ci, 48 % étaient dans un état jugé bon ou passable, 19 % étaient considérés comme en mauvais état, et 33 % n'étaient pas cotés. Le tableau qui suit montre la répartition de ces biens et les changements observés dans leur état.

Le RMR de 2013-2014 renferme les renseignements les plus récents sur les progrès accomplis en regard de la cible de l'Agence pour les bâtiments patrimoniaux prioritaires des lotissements urbains. Ce rapport indique que, en mars 2014, des évaluations de l'état avaient été réalisées pour l'ensemble des 52 bâtiments. Au total, 96 % de ces bâtiments étaient dans un état jugé bon ou passable, et 2 % étaient en mauvais état. Le RMR précise également que l'Agence entend investir prioritairement dans les

bâtiments patrimoniaux en mauvais état, afin de pouvoir maintenir ou améliorer l'état des bâtiments patrimoniaux prioritaires qu'elle administre dans les lotissements urbains.

Tableau 9. Changement de l'état des bâtiments patrimoniaux prioritaires des lotissements urbains

Lotissement urbain ^a	Évaluation de l'état ^b									
	Bon		Passable		Mauvais		Aucune cote		Total	
	2006-2007	2015-2016	2006-2007	2015-2016	2006-2007	2015-2016	2006-2007	2015-2016	2006-2007	2015-2016
Field	0	0	1	1	1	0	0	0	2	1 ^c
Waterton Park	0	9	0	1	0	5	17	0	17	15 ^d
Waskesiu	0	4	8	3	0	1	0	0	8	8
Wasagaming	1	4	7	6	3	0	0	0	11	10 ^e
Banff	1	6	2	1	3	0	0	0	6	7 ^f
Jasper	1	4	4	2	2	2	1	0	8	8
Total	3	27	22	14	9	8	18	0	52	49
Changement	(+24)		(-8)		(-1)		(-18)		(-3)	

a – Lake Louise ne renferme aucun bâtiment désigné par le BEEFP.
b – La cote d'état de 2006-2007 provient des rapports sur le patrimoine bâti des collectivités. La cote d'état récente est tirée de rapports produits par les unités de gestion. La date de la dernière évaluation de l'état varie d'un bâtiment à l'autre; dans certains cas, la dernière évaluation a eu lieu en 2011.
c – Le total pour 2006-2007 comprend un bâtiment qui n'avait pas été désigné par le BEEFP. Il s'agit d'une décision de la direction locale.
d – Deux bâtiments désignés par le BEEFP ont été démolis depuis 2006-2007.
e – Le total pour 2006-2016 exclut un bâtiment désigné par le BEEFP qui se trouve à l'extérieur des limites du lotissement urbain.
f – Un bâtiment ne faisait pas partie de la liste originale même s'il avait été désigné avant 2000.

Comme le montre le tableau 9, l'analyse des rapports d'état fournis par les unités de gestion donne à penser qu'il y a eu une forte hausse du nombre de bâtiments en bon état. Cependant, au moins huit bâtiments (16 %) demeurent en mauvais état. Il s'agit de progrès beaucoup moins marqués que ce que l'Agence a indiqué dans son RMR. Les évaluateurs n'ont pas pu faire de rapprochement entre les chiffres, faute de données à l'appui.

Les gestionnaires ont fait savoir aux évaluateurs que, même s'il ne s'agit plus d'une cible organisationnelle, ils continuent de prendre soin des biens désignés par le BEEFP conformément aux politiques en vigueur. En décembre 2015, les systèmes de données indiquaient que des investissements de plus de 7 millions de dollars étaient prévus pour les biens désignés par le BEEFP à Jasper, à Banff et à Wasagaming. Des sommes supplémentaires seront probablement investies dans ces biens pour faire honneur à l'engagement de l'Agence à l'égard de l'exécution des travaux différés.

4.2.5. Efficience et économie

Un programme est **efficace** lorsqu'il produit un niveau supérieur d'extrants avec le même niveau d'intrants ou un niveau égal d'extrants avec un niveau inférieur d'intrants. Les intrants et les extrants peuvent augmenter ou diminuer en quantité, en qualité ou les deux. Un programme est **économique** lorsque le coût des ressources utilisées équivaut au minimum nécessaire pour atteindre les résultats attendus.

Attentes	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none"> • Les coûts de production des extrants et des résultats sont connus et vérifiés. • Les coûts de production des extrants et des résultats sont inférieurs ou équivalents aux coûts de municipalités comparables. • L'Agence a évalué les options qui s'offrent à elle pour la prestation de services afin de déterminer où elle peut réaliser des économies, et elle a suivi les recommandations formulées. • Les coûts des services pertinents sont recouverts. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coût de production d'un niveau d'extrants donné. • Coût des intrants pour un résultat donné. • Données indiquant dans quelle mesure la direction s'est prévaluée de la souplesse disponible pour favoriser des opérations efficaces ou économiques. • Données sur le rendement du capital investi; lien entre les coûts et les résultats (c.-à-d. « rendement »). • Données attestant l'examen des options pour la prestation de services. • Coût des intrants comparativement aux coûts recouverts.

La présente section met en relief les constatations des évaluateurs relativement à trois facteurs qui influent sur l'efficacité et l'économie du sous-programme, c.-à-d. le recouvrement des coûts liés aux services municipaux, la perception des recettes tirées des biens immobiliers et la rationalisation des investissements dans les biens.

4.2.5.1. Recouvrement des coûts liés aux services municipaux

Le recouvrement des coûts désigne l'établissement et la perception de droits d'utilisation pour des services fournis. Le pourcentage de recouvrement des coûts liés aux services municipaux est un indicateur de la gestion efficace et économique des lotissements urbains. Tout en contribuant à la viabilité à long terme des lotissements urbains, les coûts recouverts permettent aux contribuables d'obtenir un juste rendement économique pour les avantages fournis aux résidents et aux entreprises des lotissements urbains en raison de leur emplacement dans un parc national.

L'objectif de Parcs Canada pour le recouvrement des coûts liés à la prestation de services municipaux est tiré de sa *Politique sur la gestion des droits d'utilisation et des recettes*. En vertu de cette politique, l'Agence exige que les services, les installations, les droits et les privilèges qui procurent des avantages personnels ou commerciaux aux utilisateurs soient financés entièrement ou en partie par des droits d'utilisation. Les prix correspondant à ces services sont établis en fonction des critères suivants : valeur (c.-à-d. reflet de la qualité du service et des avantages fournis); comparabilité (c.-à-d. sommes exigées ailleurs pour des niveaux de service semblables) et coût des services (c.-à-d. les droits ne devraient pas excéder le coût total des services fournis). Le barème tarifaire pour certains services municipaux (p. ex. eau, égouts, collecte des ordures et permis d'aménagement) est fixé par règlement, et il peut s'agir d'une formule ou d'un droit fixe³³.

³³ Voir le Règlement sur les eaux et les égouts dans les parcs nationaux du Canada, le Règlement sur les ordures dans les parcs nationaux du Canada et le Règlement sur les chalets situés dans les parcs nationaux du Canada. Les formules établies pour l'alimentation en eau, les égouts et la collecte des ordures tiennent compte de facteurs tels que les suivants : volume d'utilisation sur la propriété; nombre de mois où le propriétaire est autorisé à occuper le lot et total des coûts de fonctionnement et d'entretien rattachés à la prestation du service, ce qui comprend les coûts d'immobilisations pour les systèmes d'alimentation en eau et les égouts. Il en résulte un droit fondé sur le coût estimatif ou réel du service par volume d'utilisation (p. ex. coût estimatif par mètre cube d'eau ou par unité d'ordures produites). Les entreprises et les particuliers qui louent des propriétés à bail dans un lotissement urbain reçoivent généralement des factures qui, entre autres droits, précisent les montants exigés pour ces services municipaux.

Dans ce contexte, l'Agence a recensé trois catégories de services municipaux assortis d'objectifs de recouvrement des coûts distincts. Les voici :

- **Recouvrement intégral des coûts.** Il est prévu que les coûts rattachés aux services municipaux d'alimentation en eau, d'égouts et de collecte des ordures seront entièrement recouverts. Les coûts à recouvrir comprennent l'ensemble des coûts de fonctionnement et d'entretien associés à ces services et une partie des coûts d'immobilisations.
- **Recouvrement partiel des coûts.** Il est prévu que des modalités de recouvrement partiel des coûts s'appliqueront à une gamme variée d'autres services municipaux, notamment l'entretien des routes et le déneigement, l'application des règlements municipaux, la gestion et l'administration du lotissement urbain, l'administration des permis d'exploitation, l'examen des projets d'aménagement, la lutte contre l'incendie et les services d'urgence (dans certains lotissements urbains). L'Agence n'a pas de cible pour un niveau acceptable de recouvrement des coûts pour ces services municipaux généraux. Le pourcentage des coûts à recouvrir varie en fonction du service et du lotissement urbain.
- **Recouvrement nul des coûts.** Les services liés aux responsabilités de l'Agence en matière de gestion de l'environnement (p. ex. surveillance de la qualité des effluents des eaux usées) et de gestion de la croissance commerciale ne font l'objet d'aucun recouvrement des coûts explicite.

Ces attentes concernant le recouvrement des coûts rattachés aux services municipaux s'appliquent à chacun des cinq lotissements urbains directement administrés par l'Agence. En tant que municipalités constituées, Banff et Jasper fournissent leurs propres services municipaux, de sorte que la plupart des dispositions liées au recouvrement des coûts ne s'appliquent pas à ces deux lotissements urbains. Cependant, Parcs Canada fournit à Jasper des installations ou des services dont les coûts devraient être recouverts, intégralement ou en partie (voir l'encadré).

Le cadre régissant le recouvrement des coûts est simple en théorie, mais, dans la pratique, l'application des concepts et l'évaluation des progrès accomplis en regard de l'objectif sont entravées par de nombreuses complexités et incertitudes. De plus, les évaluateurs ont noté un grand nombre d'erreurs possibles dans les données actuelles sur les dépenses et les recettes. En voici des exemples :

- En principe, le recouvrement des coûts doit cibler les utilisateurs (c.-à-d. coûts imposés aux payeurs de taxes) et exclure les coûts liés aux opérations de l'Agence (c.-à-d. coûts rattachés à la fourniture de l'infrastructure et à la prestation des services liés aux bâtiments et aux installations de l'APC, etc.). Malgré des tentatives manifestes d'isoler les coûts, il n'est pas certain que les coûts de l'Agence soient repérés de façon uniforme d'un lotissement urbain à l'autre et d'une année à l'autre.
- Par suite des changements apportés aux codes financiers en 2014-2015, les coûts associés aux services faisant l'objet d'un recouvrement intégral, partiel ou nul ne sont plus suivis séparément dans le système financier. En revanche, les recettes tirées des services fournis aux lotissements

Recouvrement des coûts à Jasper

Parcs Canada a des objectifs limités pour le recouvrement des coûts à Jasper. Par exemple, bien que la municipalité fournisse ses propres services de collecte des ordures, l'Agence demeure propriétaire et exploitant de la station de transfert des déchets de la ville. Les coûts associés à l'utilisation de cette installation par la municipalité doivent en principe être entièrement recouverts. Les données du système financier indiquent que les recettes tirées de la station de transfert atteignaient en moyenne 120 000 \$ par année, alors que les coûts annuels moyens des services d'élimination des déchets s'élevaient à 249 000 \$ (de 2010-2011 à 2013-2014).

urbains (recouvrement intégral des coûts) et des services municipaux généraux continuent de faire l'objet d'un suivi séparé.

- Pour certains services, l'Agence a recours à des estimations plutôt qu'à des coûts réels (p. ex. coût de la main-d'œuvre et de l'équipement) pour l'établissement des droits. Par conséquent, il se peut que les coûts réels soient surestimés ou sous-estimés.
- Les données du système financier témoignent d'erreurs dans la consignation des coûts et des recettes. Par exemple, environ 2 % des recettes totales consignées ont été attribuées à des parcs sans lotissement urbain. Seuls deux des cinq lotissements urbains déclarent des recettes tirées du recouvrement partiel des coûts rattachés aux services municipaux généraux. Des recettes connexes d'un montant indéterminé sont probablement consignées sous un code distinct pour les « droits d'utilisation des installations de services publics ». La direction des lotissements urbains et le personnel chargé des finances à l'Agence ont signalé des problèmes liés à un manque d'uniformité dans les pratiques de codage.
- La partie des coûts d'immobilisations qui doit être recouverte demeure floue. L'objectif global de l'APC consiste à harmoniser les fonds consacrés aux lotissements urbains avec ceux qui sont affectés à des municipalités semblables à l'extérieur des parcs nationaux. L'Agence a adopté des lignes directrices concernant le soutien aux immobilisations et le financement de la dette pour les projets liés à l'eau, aux égouts et aux déchets solides en 2014, mais il reste encore des doutes sur des questions telles que l'application des subventions en immobilisations, des subventions environnementales et des périodes d'amortissement de la dette. Les gestionnaires des lotissements urbains et le personnel financier ont indiqué que ces lacunes ont donné lieu à un manque d'uniformité dans les pratiques adoptées pour déterminer les coûts à recouvrer et le calendrier de remboursement³⁴.

Les évaluateurs ont passé en revue de nombreux examens de données financières qui confirment que l'Agence a depuis longtemps du mal à déterminer avec exactitude dans quelle mesure elle répond à ses propres attentes au chapitre du recouvrement des coûts. Par exemple, lors d'un examen interne commandé en 2005 par l'Agence sur les services municipaux fournis aux lotissements urbains, il est ressorti qu'il n'existait pas de définition claire du terme « coûts des services municipaux » et que cette lacune entraînait un manque d'uniformité dans l'application du recouvrement des coûts d'un lotissement urbain à l'autre. Cet examen a également mis en lumière l'absence de certitude que les données historiques ou les estimations fournies représentent une base raisonnable pour l'estimation des coûts véritablement rattachés aux services fournis.

Compte tenu de ces limitations, les évaluateurs peuvent au mieux faire des observations de haut niveau en ce qui a trait aux coûts globaux, aux recettes et à l'étendue du recouvrement des coûts.

³⁴Le recouvrement des dépenses en immobilisations est contrebalancé par la Subvention équivalente de municipalité (SEM), en vertu de laquelle l'Agence fournit des subventions pour les dépenses en immobilisations liées aux services d'alimentation en eau et d'égouts. Ces subventions sont équivalentes à la portion estimée des services qui serait normalement fournie par la province. D'après les lignes directrices adoptées en 2014, le pourcentage de recouvrement varie d'un lotissement urbain à l'autre et va de 25 % à 33 %. Il n'est pas clair si ces lignes directrices sont appliquées de façon uniforme. En outre, l'évaluation du recouvrement des coûts est compliquée par le fait que les locataires (payeurs de taxes) échelonnent généralement le paiement des droits exigés sur plusieurs années et que la période varie en fonction de la nature du bien. Vu cette complexité, il est impossible de déterminer quel pourcentage des dépenses en immobilisations un lotissement urbain donné devrait payer au cours d'une année donnée en l'absence d'un rapport détaillé des projets d'immobilisations particuliers, du pourcentage des coûts à recouvrer pour chacun et des calendriers de remboursement connexes.

Dépenses et recettes totales : Les données indiquent que, en moyenne, environ 77 % des dépenses du sous-programme Gestion des lotissements urbains peuvent être attribuées directement aux cinq lotissements urbains administrés par Parcs Canada³⁵. Le tableau qui suit montre les meilleures estimations des dépenses et des recettes applicables à ces cinq lotissements urbains.

Tableau 10. Dépenses et recettes associées à la prestation de services municipaux aux lotissements urbains (k\$), de 2010-2011 à 2014-2015

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Dépenses totales	8 116	7 120	4 995	6 607	6 627
Recettes totales	2 925	3 794	3 280	2 990	3 078

Source : Données fournies par les Finances. Les dépenses comprennent les immobilisations et les salaires, mais excluent les sommes réaffectées aux Services internes.

Compte tenu des changements apportés à la structure de codage, il a seulement été possible de ventiler les dépenses par niveau de recouvrement des coûts attendu pour la période de 2010-2011 à 2013-2014. Pour cette période, les évaluateurs ont découvert ce qui suit :

- Les dépenses totales ont fluctué au cours de cette période, principalement en fonction du calendrier des grands projets. Les recettes sont demeurées relativement stables, soit 3,2 millions de dollars par année en moyenne.
- La majeure partie des dépenses (65 %) ont été affectées à la prestation de services municipaux faisant l'objet d'un recouvrement intégral des coûts (c.-à-d. alimentation en eau, égouts et collecte d'ordures), et environ le tiers (33 %), à la prestation de services faisant l'objet d'un recouvrement partiel des coûts. Les autres dépenses (2 %) ont été consacrées à des services de gestion de l'environnement dont les coûts ne sont pas explicitement recouverts. En revanche, 93 % des recettes sont associées à la prestation des services d'alimentation en eau, d'égouts et de collecte d'ordures.
- Les dépenses et les recettes ne sont pas réparties de manière égale entre les lotissements urbains³⁶. Par exemple, des dépenses rattachées aux services municipaux faisant l'objet d'un recouvrement intégral des coûts peuvent être attribuées à Wasagaming dans une proportion de 34 %, à Lake Louise/Field dans une proportion de 31 %, à Waterton Park dans une proportion de 12 % et à Waskesiu dans une proportion de 9 %. Par contraste, la majeure partie des recettes pertinentes (53 %) est perçue à Lake Louise/Field. Viennent ensuite Wasagaming (21 %), Waterton Park (13 %) et Waskesiu (12,5 %).

Étendue du recouvrement des coûts : Un examen des données financières sur les services d'alimentation en eau, d'égouts et de collecte des ordures indique que les dépenses en immobilisations représentent 34 % des dépenses dans ce secteur. Cependant, comme il a déjà été mentionné, les évaluateurs n'avaient pas suffisamment de données pour pouvoir déterminer dans quelle mesure ces coûts d'immobilisations sont recouverts. Par conséquent, ils ont plutôt tenté de déterminer le pourcentage de recouvrement des coûts de fonctionnement et d'entretien (F et E), qui sont plus facilement identifiables (c.-à-d. 66 % du total pour ces services). Le tableau qui suit compare les coûts totaux de F et E pour les services d'alimentation en eau, d'égouts et de collecte des ordures dans les cinq lotissements urbains administrés par l'APC avec les recettes tirées de ces mêmes services.

³⁵ De 2010-2011 à 2014-2015, environ 14 % des dépenses totales sont attribuées à Banff et à Jasper, et 9 %, à la fonction de trésorerie. Environ 2 % des dépenses totales sont attribuées à des parcs nationaux sans lotissement urbain.

³⁶ Il n'a pas été possible d'isoler les données sur les recettes et les dépenses pour Field et pour Lake Louise, dans l'Unité de gestion du secteur de Lake Louise et des parcs nationaux Yoho et Kootenay. Par conséquent, ces données ont été évaluées de manière groupée. Les évaluateurs ont pu évaluer les données des trois autres lotissements urbains de façon individuelle.

Tableau 11. Estimation des coûts de F et E recouverts pour les services municipaux d'alimentation en eau, d'égouts et de collecte des ordures

	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014	Moyenne
Coûts de fonctionnement et d'entretien (k\$)	2 575	2 945	2 499	2 471	2 623
Recettes totales (k\$)	2 698	3 575	3 062	2 775	3 027
Pourcentage estimatif de recouvrement des coûts de F et E	105 %	121 %	123 %	112 %	115 %

Source : Analyse de données fournies par les Finances.

Les données laissent entrevoir que, en moyenne, les recettes perçues par l'Agence sont suffisantes pour recouvrer l'ensemble de ses dépenses en F et E pour les services d'alimentation en eau, d'égouts et de collecte d'ordures fournis dans les cinq lotissements urbains. En théorie, les montants excessifs perçus au cours d'une année donnée serviraient à recouvrer une partie des coûts d'immobilisations pertinents. Les évaluateurs observent un profil semblable dans chaque lotissement urbain, où les recettes moyennes perçues au cours des quatre années dépassent les dépenses dans tous les lotissements urbains à l'exception d'un seul. Il est difficile de déterminer l'importance à accorder à ces profils, en raison des possibilités susmentionnées d'erreurs de saisie et de codage des dépenses et des recettes pertinentes.

Étendue du recouvrement partiel des coûts : Les évaluateurs ont tenté d'examiner le pourcentage de recouvrement des coûts rattachés aux services municipaux généraux. Les cinq lotissements urbains directement gérés par l'Agence ont consigné des dépenses pour ces services (c.-à-d. en moyenne, environ 2,2 millions de dollars par année sur quatre ans), mais deux seuls (Waskesiu et Wasagaming) ont consigné des recettes connexes³⁷. Dans un cas, la proportion des coûts recouverts oscillait autour de 2 % pour la période visée, et, dans l'autre, elle atteignait environ 20 % en moyenne. Ici encore, les évaluateurs ne disposaient d'aucune base leur permettant d'évaluer l'importance de ce résultat, car il n'existe aucune cible claire en ce qui a trait à des niveaux de recouvrement raisonnables pour les services faisant l'objet d'un recouvrement partiel des coûts.

Obstacles au recouvrement des coûts et marges de manœuvre : L'évaluation a mis en lumière plusieurs facteurs qui entravent ou qui facilitent l'atteinte des objectifs de l'Agence pour le recouvrement intégral ou partiel des coûts engagés. En voici une liste non exhaustive :

- **Les droits fixes pour les services sont un obstacle au recouvrement des coûts³⁸.** Dans certains cas, les droits imposés aux payeurs de taux sont fixés par règlement et ne couvrent pas les coûts associés à la prestation des services. C'est le cas par exemple des droits établis pour les services de collecte des ordures à Wasagaming. Le lotissement urbain estime à 145 000 \$ l'écart annuel moyen entre les coûts engagés pour ces services et les sommes qu'il est autorisé à recouvrer. Même s'il n'est pas prévu que les coûts associés à la délivrance des permis d'aménagement doivent faire l'objet d'un recouvrement intégral, le personnel a précisé que les droits fixes pour la délivrance des permis d'aménagement des chalets en vertu du *Règlement sur les chalets situés dans les parcs nationaux du Canada* ne reflètent pas la valeur du service fourni. Aucun de ces droits n'est indexé pour tenir compte de l'inflation.

³⁷ Il se peut que les autres lotissements urbains aient perçu les recettes pertinentes (p. ex. pour des services tels que la délivrance de permis d'aménagement), mais que les codes attribués soient ceux d'une autre catégorie de recettes.

³⁸ Les droits de l'Agence (notamment ceux qui sont liés aux déchets solides) n'ont pas été actualisés depuis au moins 2008. Les modifications aux droits sont assujetties à des processus parlementaires sur lesquels l'Agence n'a aucune emprise directe.

- **Parcs Canada n'a pas la souplesse voulue pour réagir à des changements inattendus de la demande.** Dans bien des cas, les payeurs de taux de lotissements urbains ne sont pas tenus de recourir aux services fournis par l'Agence. Là où il existe des solutions de rechange (p. ex. services de collecte des ordures à contrat), certains exploitants commerciaux se sont prévalus de l'option de ne pas faire affaire avec l'Agence. Les changements de cette nature réduisent le nombre de payeurs de taux, mais ils n'ont qu'un faible impact sur les coûts fixes de l'Agence, qui ne varient pas en fonction de la demande.
- **Le partage des dépenses améliore le recouvrement des coûts.** L'augmentation des droits est un moyen de maximiser le recouvrement des coûts, mais ce n'est pas le seul. Il est possible d'arriver au même résultat en trouvant de nouveaux payeurs de taux qui feront augmenter les recettes ou en repérant des économies d'échelle qui feront diminuer les coûts. Certains lotissements urbains ont profité jusqu'à un certain point de cette souplesse. Par exemple, Wasagaming a accru les recettes tirées de ses services d'alimentation en eau et d'épuration des eaux usées en offrant à contrat sa capacité excédentaire à la municipalité régionale. Plusieurs lotissements urbains ont également réalisé des économies en s'associant à d'autres municipalités régionales afin de réduire les coûts rattachés aux programmes de recyclage, ce qui leur a permis de répartir efficacement leurs coûts fixes sur un plus grand nombre d'unités et de diminuer leurs coûts par unité de service.

Comparaison avec des collectivités ne faisant pas partie de parcs nationaux : Pour déterminer dans quelle mesure le recouvrement des coûts était raisonnable pour les services fournis, les évaluateurs ont recueilli des données afin de comparer les pratiques de l'Agence à celles de collectivités ne faisant pas partie de parcs nationaux pour ce qui est de la prestation de services municipaux et du recouvrement des coûts connexes.

Les évaluateurs ont constaté que, de manière générale, la démarche adoptée par Parcs Canada concordait avec celle d'autres municipalités semblables en ce qui a trait au recouvrement des coûts de fonctionnement et des coûts d'immobilisations rattachés aux « services consommables » (p. ex. traitement de l'eau, épuration des eaux usées, gestion des déchets solides). D'après le principe « utilisateur payeur », les collectivités ne faisant pas partie de parcs nationaux recouvrent elles aussi leurs coûts en percevant des droits d'utilisation ainsi que des impôts sur les améliorations locales et des taxes hors site. Les évaluateurs ont également noté que les écarts entre les dépenses et les sommes recouvrées pour les services municipaux ne sont pas inhabituels dans les collectivités situées hors des parcs nationaux. L'un des rapports d'étude consultés indique que les recettes générées par les organes responsables de l'approvisionnement en eau dans les municipalités canadiennes étaient bien inférieures aux dépenses de 1988 à 2007. Elles se situaient à 70 % en 2007³⁹.

Pour prendre des décisions sur la prestation de services, toutes les municipalités se fondent sur ce qu'elles peuvent soutenir dans le contexte de leur budget. Cela ne signifie pas qu'elles éliminent les services dont elles ne peuvent pas adéquatement recouvrer les coûts. Malgré tout, les manques à gagner dans le recouvrement des coûts ont mené à une récente tendance chez les municipalités, celle d'accroître la durabilité par le partage, la fusion ou la centralisation des services et de leur prestation.

³⁹Renzetti, S. (2009). *Wave of the Future: The Case for Smarter Water Policy*, Institut C.D. Howe, commentaire n° 281, février 2009, p. 2.

4.2.5.2. Recettes tirées des biens immobiliers

L'augmentation des recettes figure parmi les priorités organisationnelles permanentes de Parcs Canada. Même s'il n'est généralement pas comptabilisé comme « recette des lotissements urbains », le loyer foncier représente un autre secteur de revenus clé. Dans les lotissements urbains administrés par l'APC, les unités de gestion perçoivent en moyenne 5,9 millions de dollars par année en loyers et en droits fonciers (voir le tableau 12). Ce montant provient majoritairement de baux et de permis délivrés dans les lotissements urbains.

Tableau 12. Recettes tirées de loyers fonciers (k\$), de 2010-2011 à 2014-2015

Lotissement urbain ⁴⁰	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	Moyenne
Lake Louise/Field	3 064	2 896	2 722	2 745	2 580	2 801
Waskesiu	1 251	1 158	1 300	1 103	1 255	1 213
Wasagaming	922	956	970	1 539	1 332	1 143
Waterton Park	451	611	937	811	1 006	763
Total	5 688	5 617	5 929	6 197	6 173	5 921

Source : STAR; recettes portant les codes GL 10079 et 10080

Les évaluateurs ont constaté que le loyer foncier était l'un des secteurs où l'Agence ne maximise probablement pas ses recettes potentielles. Par le passé, les baux dans les collectivités des parcs nationaux étaient concédés à des conditions favorables (p. ex. renouvellement perpétuel, loyer foncier symbolique) pour attirer des investissements. Certains de ces baux sont encore en vigueur aujourd'hui. De plus, ces décisions antérieures ont créé pour les domaines à bail des régimes prévoyant diverses options pour les propriétaires de chalets, ce qui a donné lieu à d'importantes variations dans le loyer foncier versé aujourd'hui à l'intérieur des lotissements urbains et d'un lotissement urbain à l'autre⁴¹. Il en résulte des situations où, par exemple, un propriétaire de chalet pourrait payer beaucoup plus que son voisin pour son bail, même si les chalets sont de même dimension et de même architecture et se trouvent sur des lots semblables. Cette iniquité entre titulaires de domaines à bail accroît les défis de gestion pour le personnel et n'engendre pas nécessairement des recettes optimales pour l'Agence.

Les paragraphes qui suivent présentent d'autres défis liés à l'efficacité des biens immobiliers. Sans être propres au sous-programme Gestion des lotissements urbains, certains de ces problèmes (p. ex. application de mesures dans le cas de comptes en souffrance) sont dignes de mention, parce qu'ils ont des impacts considérables sur la viabilité des opérations des lotissements urbains. Voici les défis relevés par les évaluateurs :

- **Longs délais associés à la cession des lots.** Ce problème a été signalé dans un lotissement urbain. Des dispositions du plan communautaire de Waskesiu qui visaient à permettre la cession de 18 lots

⁴⁰ Les recettes tirées du loyer foncier sont consignées dans STAR à l'échelle de l'unité de gestion. Par conséquent, les évaluateurs n'ont pas pu isoler les recettes distinctes de Lake Louise et de Field. De plus, bien que les loyers fonciers perçus à l'extérieur des limites des lotissements urbains soient limités, les recettes totales pourraient être légèrement surestimées.

⁴¹ Dans tous les lotissements urbains, les loyers fonciers versés pour des domaines à bail résidentiels correspondent à un pourcentage de la valeur foncière évaluée. Le pourcentage et l'intervalle entre les évaluations diffèrent en fonction des modalités du bail choisi par le locataire. Par exemple, à Waskesiu, à Wasagaming et à Waterton Park, les options suivantes sont offertes : option 1 : 4 % de la valeur évaluée et intervalles de dix ans entre les évaluations; option 2 : 3 % de la valeur évaluée et intervalles de deux ans entre les évaluations; option 3 : 1,5 % de la valeur évaluée et rajustement en fonction de l'indice des prix à la consommation. Des rajustements peuvent également être faits pour tenir compte du caractère saisonnier (c.-à-d. 7/12 parce que le lotissement urbain n'est pas une collectivité quatre saisons).

du lotissement urbain ont été retardées de cinq ans dans l'attente de l'approbation du plan communautaire actualisé. Ces lots auraient pu générer des recettes considérables sous forme de droits de cession et de loyer foncier annuel pendant cette période.

- **Application de mesures pour récupérer les sommes en souffrance.** De nombreux employés des lotissements urbains ont indiqué que l'Agence n'est pas prompte à agir dans le cas de comptes en souffrance et qu'elle n'est pas efficace dans la perception des sommes exigibles. Toutefois, selon le montant dû, les coûts administratifs à engager pour récupérer les sommes en souffrance dépassent parfois les avantages financiers.
- **Application des règles concernant la copropriété.** L'article 4.2 de la Politique sur les parcs nationaux interdit la copropriété d'installations d'hébergement commercial (c.-à-d. propriété à temps partagé). Les établissements d'hébergement commercial des parcs nationaux doivent être disponibles pour le grand public. Malgré tout, la copropriété représente un problème dans deux lotissements urbains. Les accords de propriété à temps partagé réduisent l'espace dont dispose le public pour profiter du parc et diminuent les recettes pouvant être perçues par l'Agence (car les entreprises doivent verser un pourcentage de leurs ventes). L'Agence est au courant du problème depuis 2011, mais elle n'a encore pris aucune mesure pour assurer le respect de sa politique.

4.2.5.3. Rationalisation des biens

En 2014, Parcs Canada a entrepris une évaluation stratégique de ses biens bâtis. Pour cet exercice, chaque unité de gestion devait : (1) attribuer une cote à chaque bien en fonction de sa contribution à l'exécution du programme; (2) dresser la liste des biens hautement prioritaires (70 % de la VRA) et de ceux qui pourraient être visés par une stratégie de rationalisation. La plupart des biens associés à la prestation de services municipaux dans les lotissements urbains ont obtenu une cote allant de « moyen » à « élevé », en raison de la forte demande créée par les visiteurs, de leurs rôles dans l'atteinte des objectifs de conservation, de leur importance pour l'exploitation du lotissement urbain, des taux d'utilisation ainsi que de l'absence de solutions de rechange efficaces pour la prestation du service.

Les bâtiments patrimoniaux prioritaires ont également été inclus dans l'exercice de rationalisation des biens. Ils ont été évalués en fonction des critères susmentionnés (demande des visiteurs, rôle, importance pour l'exploitation, utilisation et solutions de rechange) mais aussi d'un double critère lié aux ressources culturelles : 1) contribution du bien à l'atteinte des objectifs de conservation du lotissement urbain et au leadership en matière de conservation; 2) importance du bien pour la narration de l'histoire locale. Les cotes attribuées à ces bâtiments allaient de « faible » à « élevé ».

Les résultats du classement par ordre de priorité servent d'indicateurs, mais, en dernière analyse, la liste des biens visés par la rationalisation devient une recommandation de gestion. Au milieu de cet exercice, l'Agence a reçu des sommes importantes et s'est plutôt appliquée à utiliser les résultats de l'évaluation comme outil d'établissement des priorités en matière d'investissement plutôt que comme outil de rationalisation.

Les évaluateurs ont découvert que certains bâtiments patrimoniaux prioritaires sont actuellement inoccupés mais qu'ils pourraient être adaptés à d'autres vocations. Certains bâtiments désignés par le BEEFP sont loués à des groupes d'intervenants qui se chargent de l'occupation et de l'entretien (p. ex. salle communautaire de Wasquesiu). Le personnel local a dit considérer cette façon de faire comme une pratique exemplaire de gestion.

4.2.6. Efficacité de la structure de reddition de comptes

Attentes	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none"> Le cadre stratégique définit clairement les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles. Le personnel de tous les niveaux comprend bien la structure organisationnelle, son rôle et ses responsabilités. 	<ul style="list-style-type: none"> Documents sur les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles. Les principaux intéressés affirment connaître et comprendre les rôles et les responsabilités.

La structure administrative et redditionnelle des lotissements urbains exploités par Parcs Canada diffère grandement de celle des collectivités ne faisant pas partie de parcs nationaux. Les lotissements urbains sont régis par des lois et des règlements nationaux. Malgré la présence de groupes consultatifs d'intervenants, l'absence de représentants élus locaux dans certains lotissements urbains écarte un grand nombre de résidents et d'entreprises du processus décisionnel⁴². Lors du sondage mené auprès des intervenants, 76 % des répondants ont émis l'avis que les rôles et les responsabilités de l'APC dans leur lotissement urbain étaient clairs et appropriés. Cependant, même si le personnel de chaque lotissement urbain affirme déployer des efforts pour offrir aux résidents la possibilité de transmettre des préoccupations et des renseignements, bon nombre d'intervenants ont évoqué la nécessité d'accroître la transparence en ce qui a trait à l'information et à la prise de décisions ainsi que de tenir des consultations plus significatives.

La section 2.4 présente une description sommaire des rôles et des responsabilités du sous-programme Gestion des lotissements urbains. Pendant la période visée par l'évaluation, les évaluateurs ont découvert que ces rôles et ces responsabilités étaient décrits clairement et bien compris du personnel, mais qu'il semblait exister des lacunes dans la structure redditionnelle. Mentionnons en particulier le fait que le directeur exécutif des parcs des montagnes était le responsable fonctionnel du sous-programme, mais que ses responsabilités se limitaient à la supervision et à l'orientation stratégique des cinq lotissements urbains situés dans les parcs des montagnes (c.-à-d. Banff, Lake Louise, Jasper, Field, et Waterton Park)⁴³. Ce directeur exécutif ne participait pas à la gestion quotidienne des lotissements urbains. De plus, deux lotissements urbains (Wasagaming et Waskesiu) situés à l'extérieur des parcs des montagnes ne relevaient pas de l'autorité opérationnelle de ce poste. L'orientation opérationnelle pour la gestion de ces lotissements urbains était assurée par chaque DUG à sa discrétion, de sorte qu'il n'y avait pas nécessairement d'uniformité d'un lotissement urbain à l'autre. Il est trop tôt pour évaluer dans quelle mesure la structure organisationnelle récemment adoptée par Parcs Canada (avril 2016) remédiera à ces lacunes au chapitre de la reddition de comptes.

Comme dans l'évaluation du sous-programme Gestion des voies navigables (2012)⁴⁴, le personnel compétent de l'APC à tous les niveaux de l'organisation perçoit que le sous-programme souffre de l'absence d'une « identité propre », c'est-à-dire qu'il n'a aucune voix claire et intégrée. Bon nombre de

⁴²Les résidents de Banff, de Jasper et de Waterton Park sont représentés par des districts d'amélioration provinciaux. Les résidents d'un district d'amélioration élisent des représentants, qui sont ensuite nommés par le ministre des Affaires municipales de l'Alberta à un conseil consultatif chargé de contribuer à l'administration du district.

⁴³Le Centre de services routiers, qui fournit les services d'entretien des routes et de collecte des ordures à ces lotissements urbains, relève également de ce directeur exécutif.

⁴⁴Le sous-programme Gestion des voies navigables a depuis été rebaptisé « Gestion des canaux patrimoniaux ».

personnes interrogées ont émis l'avis que la nature des lotissements urbains, leurs rôles, leurs obligations et leur valeur potentielle pour l'Agence sont mal compris ou sous-estimés au sein de l'organisation. Même si les plans communautaires exposent une vision pour chaque lotissement urbain, Parcs Canada n'a aucune vision ou mission globale claire pour les opérations des lotissements urbains.

Les évaluateurs attribuent cette situation à l'absence d'orientation centrale pour le sous-programme Gestion des lotissements urbains⁴⁵. Même si Parcs Canada a mis sur pied un conseil de direction des lotissements urbains⁴⁶ qui est responsable de l'orientation et des politiques stratégiques (p. ex. examen et approbation des plans et des budgets annuels; recommandations liées à la modification des droits; définition des critères pour les subventions d'immobilisations; prestation de conseils sur des questions stratégiques et réglementaires), les dossiers indiquent que ce conseil ne s'est réuni que trois fois pendant la période visée par l'évaluation (c.-à-d. en janvier 2011, en octobre 2012 et en février 2014). Le personnel a indiqué que, en l'absence du soutien de ce conseil de direction, l'Agence ne peut bénéficier du travail de coordination qui lui permettrait d'uniformiser la prestation de services à tous les lotissements urbains. Par conséquent, chaque lotissement urbain fonctionne en vase clos. En décembre 2015, le conseil de direction des lotissements urbains a recommencé à tenir des réunions après une pause de trois ans. Il s'est donné un double objectif : d'une part, créer une communauté de praticiens pour discuter de questions d'intérêt commun et échanger des pratiques exemplaires et, d'autre part, aider l'Agence à mieux comprendre les opérations et les défis des lotissements urbains.

4.2.7. Solutions de rechange à l'exploitation des lotissements urbains par l'APC

Attente	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none"> L'Agence a évalué ses options en matière de prestation de services pour déterminer où elle pourrait réaliser des économies, et elle a suivi les recommandations formulées. 	<ul style="list-style-type: none"> Données attestant l'examen des options en matière de prestation de services. Données indiquant dans quelle mesure la direction a profité de la souplesse dont elle dispose pour favoriser des opérations efficaces ou économiques.

Certains problèmes décelés par les évaluateurs ne datent pas d'hier. Déjà, en 1994, Parcs Canada reconnaissait plusieurs défis liés à la gestion des lotissements urbains :

- La démarche adoptée ne lui permettait pas d'atteindre ses objectifs de recouvrement des coûts. En moyenne, le déficit d'exploitation collectif des lotissements urbains était estimé à 6,4 millions de dollars par année⁴⁷.
- Les lotissements urbains étaient assujettis à un cadre administratif et réglementaire qui ne leur permettait pas de remédier efficacement aux préoccupations locales.

⁴⁵À la suite de la fermeture des centres de services en 2012, le personnel des lotissements urbains a indiqué que les principaux points de contact pour l'obtention de conseils sur la gestion des lotissements urbains sont maintenant la Direction des biens immobiliers et des services administratifs et la Direction de la gestion des biens. Les répondants ont cependant évoqué de longs délais pour l'obtention de conseils et l'absence de personnel affecté expressément aux dossiers des lotissements urbains. Cette situation peut devenir problématique lorsqu'il faut traiter avec des promoteurs de projets.

⁴⁶Le conseil de direction des lotissements urbains est composé du directeur exécutif des parcs des montagnes, des quatre DUG qui ont la responsabilité des lotissements urbains administrés par l'APC et d'un secrétaire exécutif.

⁴⁷Ce déficit est réduit à 3,7 millions de dollars si les loyers fonciers sont traités comme une recette. Ces estimations doivent être lues avec circonspection; l'examen opérationnel a révélé qu'aucun programme de comptabilité adéquat n'était en place pour la détermination et le recouvrement des coûts.

En réponse à ces problèmes, l'APC a mené un examen opérationnel dans le cadre duquel elle a examiné, pour chaque parc, des solutions de rechange administratives qui permettraient une exploitation plus souple et plus rentable des lotissements urbains. Les solutions de rechange devaient servir de point de départ à l'élaboration d'une approche modifiée qui se rapprocherait du mode de gestion et de financement des collectivités situées à l'extérieur des parcs nationaux, de façon à réduire les subventions et à réaliser des gains d'efficacité. Les solutions de rechange envisagées dans le cadre de cet examen sont présentées au tableau 13.

Tableau 13. Solutions de rechange à la gestion des lotissements urbains

Solution de rechange	Description de la solution de rechange
Municipalité autogérée	<ul style="list-style-type: none"> L'APC continue de louer les terres à bail, mais le lotissement urbain devient une municipalité régie par les lois de la province (sauf en ce qui a trait aux plans communautaires et au zonage).
Municipalité de parc national	<ul style="list-style-type: none"> Il s'agit d'une variante du statu quo, en vertu de laquelle la collectivité est financée principalement par des sources locales. De nouveaux droits sont introduits pour recouvrer les coûts des services actuellement fournis gratuitement, et les taxes foncières compensent la différence entre les droits et les coûts de fonctionnement. S'il y a lieu, la collectivité assume des responsabilités accrues pour les budgets, l'imposition et la réglementation locale.
Société titulaire d'un domaine à bail de Parcs Canada	<ul style="list-style-type: none"> Le bail devient le principal outil de gestion et de contrôle de la collectivité et le mécanisme de perception des recettes nécessaires à son fonctionnement. Cette option s'assortit de dispositions concernant l'affectation des sommes perçues dans la collectivité et l'emprunt d'un fonds renouvelable.
Retranchement	<ul style="list-style-type: none"> La collectivité est légalement retranchée du parc national et fonctionne comme toute autre municipalité assujettie au régime provincial. Les terres deviennent des propriétés franches, et l'APC n'a ni pouvoir ni responsabilité pour la gestion et l'exploitation de la collectivité.
Désaffectation	<ul style="list-style-type: none"> La collectivité cesse d'exister à la suite de l'abandon ou de l'enlèvement de ses biens physiques. Les services et les installations sont enlevés, et le secteur est ramené à son état d'origine afin d'assurer l'intégrité écologique du parc national.

Source : Adapté de l'examen opérationnel n° 29 de l'APC : Collectivités, 1994

La ville de Banff avait été exclue de l'étude puisque, au moment de l'examen, elle était déjà constituée en municipalité autogérée. La ville de Jasper a depuis emboîté le pas à Banff.

Au milieu des années 2000, le conseil communautaire de Waskesiu a présenté une demande d'autonomie administrative, et l'Agence a appuyé sa proposition. Les analyses financières réalisées par l'APC ont révélé que la perte de recettes provenant des loyers fonciers (une somme estimée à 700 000 \$ par année) serait plus que contrebalancée par le fait qu'elle serait affranchie de ses responsabilités en matière d'immobilisations et de ses coûts de fonctionnement (800 000 \$ et 300 000 \$ par année respectivement). Les économies totales ont été estimées à 400 000 \$ par année. Les négociations avec le gouvernement de la Saskatchewan, qui étaient dirigées par le conseil communautaire de Waskesiu, se sont terminées lorsque la province a rejeté une demande d'exemption de la taxe foncière provinciale pour l'éducation. Le conseil communautaire a retiré sa demande d'accession au statut de municipalité.

Les évaluateurs n'ont pas cerné d'autres solutions de rechange et ne considèrent pas non plus la mise en place de structures administratives de rechange comme une exigence pour assurer un recouvrement plus efficace des coûts. Même s'il existe d'autres obstacles, les outils financiers choisis pour réduire les dépenses (p. ex. rationalisation des biens) ou recouvrer les coûts (p. ex. nouveaux droits ou

augmentation des droits actuels) ne dépendent pas de l'organisation administrative particulière des lotissements urbains.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les évaluateurs concluent que le sous-programme Gestion des lotissements urbains demeure pertinent. L'Agence ne considère pas la prestation de services municipaux comme faisant partie de son mandat de base, mais elle doit tout de même fournir des services de base pour assurer la santé et la sécurité des résidents et des visiteurs des lotissements urbains. De plus, le sous-programme s'harmonise avec les priorités du gouvernement du Canada et celles de l'Agence Parcs Canada, et il est compatible avec les rôles et les responsabilités conférés à l'Agence par les lois et les politiques en vigueur.

Les évaluateurs arrivent à la conclusion que, dans l'ensemble, Parcs Canada accomplit des progrès en regard des résultats attendus du sous-programme Gestion des lotissements urbains. Cependant, les résultats particuliers varient selon l'activité. Ils sont décrits plus en détail ci-dessous :

- **Élaboration de plans communautaires** : Les sept lotissements urbains se sont dotés d'un plan communautaire. Le processus d'examen des plans communautaires gagnerait à être plus efficace, mais la plupart des plans ont été soumis à un examen et modifiés. Ces plans sont en grande partie conformes aux exigences de la loi, même s'il n'y a pas suffisamment de critères clairs pour permettre aux évaluateurs de déterminer dans quelle mesure ils respectent le principe de l'absence d'effet nuisible sur l'environnement.
- **Gestion de la croissance commerciale** : La croissance commerciale est efficacement contrôlée. À l'heure actuelle, aucun des lotissements urbains n'excède l'empreinte commerciale prévue par la loi.
- **Prestation de services municipaux** : Les services municipaux sont efficacement conçus pour répondre aux besoins actuels et futurs des résidents et des visiteurs. Les évaluateurs ont constaté que Parcs Canada satisfait systématiquement aux normes de qualité de l'eau. D'après les moyennes annuelles, les données accessibles laissent également entrevoir que les effluents des eaux usées issues des stations d'épuration de l'ensemble des lotissements urbains répondent aux exigences du *Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées*. Les normes de gestion des déchets solides et d'entretien des routes varient d'un lotissement urbain à l'autre. Ces services sont fournis, mais il n'existe pas de données facilement accessibles permettant de déterminer dans quelle mesure les normes correspondantes sont respectées.
- **Gestion des biens** : Dans les lotissements urbains, environ 30 % des biens contemporains et au moins 12 % des biens culturels pertinents sont actuellement en mauvais ou en très mauvais état. Malgré tout, les données laissent entrevoir que l'état général de ces biens s'est maintenu ou s'est amélioré depuis 2010. Ce résultat est attribuable au grand nombre de projets d'infrastructure qui ont été entrepris, et d'autres projets sont prévus ou en cours. Cependant, il est trop tôt pour déterminer si l'Agence sera en mesure d'exécuter tous les travaux d'infrastructure différés d'ici mars 2020.

Les données financières révèlent un écart important entre les dépenses engagées par l'Agence pour la prestation de services municipaux et les recettes perçues. Parcs Canada reconnaît depuis longtemps qu'il n'atteint pas ses objectifs de recouvrement des coûts dans ce secteur. Certains obstacles au recouvrement des coûts sont indépendants de sa volonté (p. ex. modification du barème tarifaire). Malgré tout, il pourrait faire un meilleur usage des marges de manœuvre de gestion dont il dispose pour accroître l'efficacité du sous-programme Gestion des lotissements urbains.

En dernier lieu, les évaluateurs ont constaté que, de manière générale, le sous-programme souffre de l'absence d'une identité propre et d'une orientation centrale au sein de l'Agence. Bon nombre de personnes interrogées ont exprimé l'avis que la nature des lotissements urbains, leurs rôles, leurs obligations et leur valeur potentielle pour l'Agence sont mal compris ou sous-estimés. Au cours de la période visée par l'évaluation, cette situation s'est manifestée par une absence de coordination qui, d'une part, empêche l'Agence d'uniformiser la prestation des services municipaux et l'établissement des coûts connexes et, d'autre part, cause des frictions avec les résidents dans certains cas. Il est trop tôt pour évaluer dans quelle mesure la structure organisationnelle nouvellement mise en place par Parcs Canada (avril 2016) permettra de remédier à ces lacunes.

RECOMMANDATIONS

En 2000, le Parlement a modifié la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* pour y ajouter une exigence relative aux plans communautaires. Ces plans ont depuis été élaborés, examinés et modifiés en fonction des besoins. Cependant, les évaluateurs ont constaté qu'il a fallu plusieurs années pour mener à bien le processus d'examen des deux derniers plans à avoir été actualisés. Plus le délai est long avant l'examen ou la mise à jour des plans communautaires, plus ceux-ci risquent de ne plus être compatibles avec les objectifs actuels de la collectivité ou du parc national. L'Agence a reconnu la nécessité de réévaluer son *Processus d'examen des plans communautaires* (2005), mais elle n'a encore pris aucun engagement concret en ce sens. Elle pourrait appliquer les leçons tirées du processus de rationalisation de sa démarche pour l'élaboration des plans directeurs de son réseau d'aires patrimoniales protégées.

Recommandation 1. Le vice-président, Politiques stratégiques et Investissement, devrait évaluer les processus d'examen des plans communautaires pour s'assurer qu'ils sont efficaces et qu'ils répondent aux besoins des lotissements urbains de Parcs Canada et des parcs nationaux qui les entourent.

Réponse de la direction. Acceptée. Une discussion portant sur la vision et les objectifs des lotissements urbains, y compris le processus de révision et de mise à jour des plans communautaires pour s'aligner avec cette vision et la Directive sur la planification de gestion sera complétée d'ici le 31 mars 2018.

Les nouvelles dispositions de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* (2000) précisaient que les plans communautaires devaient respecter plusieurs principes, dont celui de l'absence d'effet nuisible sur l'environnement. Les évaluateurs ont constaté que les plans communautaires font état de cette exigence, car ils renferment un engagement lié à l'élaboration et à la mise en œuvre de cadres de surveillance de l'absence d'effet nuisible sur l'environnement. Cependant, même si les lotissements urbains entreprennent régulièrement de nombreuses activités à l'appui de ce principe, il est difficile de déterminer de quelle manière ils arrivent à en évaluer l'application en l'absence de données de surveillance regroupées.

Recommandation 2. Le vice-président, Établissement et de la Conservation des aires protégées, devrait examiner et actualiser l'orientation adoptée pour l'application du principe de l'absence d'effet nuisible sur l'environnement, notamment pour l'élaboration et la mise en œuvre des cadres de surveillance connexes par les lotissements urbains.

Réponse de la direction. Acceptée. La direction de l'Établissement et de la Conservation des aires protégées va travailler avec les lotissements urbains pour clarifier le principe de l'absence d'effet

nuisible sur l'environnement et développera une approche pragmatique pour la mise en œuvre, la surveillance et la reddition de compte. Cible : 2019-2020.

Les évaluateurs ont constaté que les effluents des stations d'épuration des eaux usées des lotissements urbains sont généralement conformes aux limites établies, mais que les méthodes employées pour mesurer l'atteinte des cibles ne sont pas claires. La Norme pour les systèmes d'épuration des eaux usées et la qualité des effluents de l'APC (en cours de rédaction) devrait venir préciser les exigences à respecter pour l'ensemble des systèmes d'épuration des eaux usées (et non seulement ceux des lotissements urbains) ainsi que les seuils à atteindre. Dans l'intervalle, l'indicateur de rendement révisé du sous-programme (CGR de 2016-2017) cible « des concentrations inférieures aux limites réglementaires ». Cette cible pourrait en principe : exclure deux des cinq lotissements urbains concernés qui ne sont pas assujettis aux limites de concentration imposées par le *Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées* et réduire les attentes à l'égard de certains lotissements urbains où, pour préserver l'intégrité écologique du parc national, les cibles sont plus sévères que les exigences du *Règlement*.

Recommandation 3. Le vice-président, Politiques stratégiques et Investissement, devrait revoir les cibles de rendement organisationnelles rattachées aux systèmes d'épuration des eaux usées de chaque lotissement urbain afin de s'assurer qu'elles sont claires et mesurables. Le cas échéant, les paramètres de mesure devraient être intégrés à l'élaboration du nouveau Cadre des résultats de Parcs Canada (qui devrait être approuvé d'ici novembre 2017).

Réponse de la direction. Acceptée. Les cibles de performance liées aux systèmes d'épuration des eaux usées seront clarifiées et incorporés, le cas échéant, dans le nouveau cadre de performance de l'Agence d'ici le 1 novembre 2017.

Dans l'ensemble, les évaluateurs concluent à la nécessité d'améliorer l'orientation centrale du sous-programme Gestion des lotissements urbains. L'Agence a mis sur pied un conseil de direction qui est chargé de l'orientation et des politiques stratégiques des lotissements urbains, mais ce conseil n'a pas tenu de réunions régulières pendant la période visée par l'évaluation. En son absence, les évaluateurs ont noté un manque de coordination qui empêche l'Agence d'uniformiser la prestation de ses services aux lotissements urbains. Cette uniformité suppose non pas l'application de la même norme ou des mêmes pratiques à tous les lotissements urbains, mais plutôt la prise de décisions permettant de veiller à ce que les attentes à l'égard des services municipaux soient claires et défendables aux yeux des utilisateurs et des intervenants. Depuis décembre 2015, le conseil de direction s'est réuni et s'est donné un objectif double : d'une part, créer une communauté de praticiens pour discuter de dossiers d'intérêt commun et échanger des pratiques exemplaires et, d'autre part, aider l'organisation à mieux comprendre les opérations et les défis des lotissements urbains. Les évaluateurs encouragent le conseil à poursuivre sur cette lancée, surtout à la lumière des récents changements apportés à la structure organisationnelle de Parcs Canada.

Recommandation 4. Le vice-président principal, Opérations, devrait examiner et officialiser la structure de gouvernance et de reddition de comptes du sous-programme Gestion des lotissements urbains afin d'assurer l'uniformité des services fournis par l'Agence aux lotissements urbains.

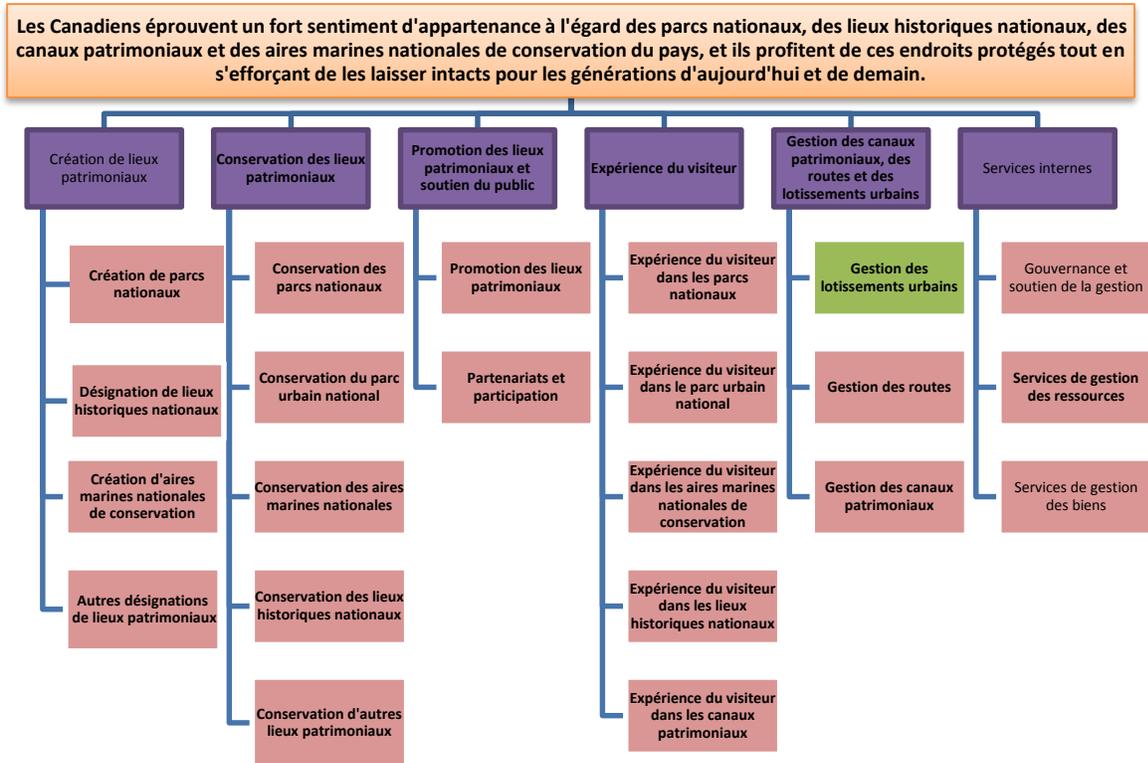
Réponse de la direction. Acceptée. La nouvelle structure de gouvernance de l'Agence attribue la responsabilité du sous-programme au vice-président principal, Opérations. Le mandat du conseil d'administration des lotissements urbains sera approuvé d'ici le 31 mars 2018.

Parcs Canada est censé recouvrer la majorité des dépenses engagées pour la prestation de services aux lotissements urbains. Il est difficile de quantifier le manque à gagner avec les données accessibles. L'absence d'un barème clair et uniforme pour la tarification des services fournis aux lotissements urbains représente un problème de longue date à l'Agence.

Recommandation 5. Le vice-président principal, Opérations, devrait examiner les pratiques comptables actuelles pour l'affectation et le recouvrement des coûts et élaborer une démarche claire et uniforme pour l'établissement des coûts rattachés à la prestation de services municipaux, afin que l'Agence soit mieux à même de quantifier les coûts qu'elle peut s'attendre à recouvrer pour les services municipaux fournis aux lotissements urbains.

Réponse de la direction. Acceptée. En consultation avec le dirigeant principal des finances, le vice-président principal, Opérations engagera un consultant pour élaborer un cadre d'établissement des coûts. Le cadre d'établissement des coûts sera élaboré d'ici le 31 décembre 2018.

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



Le sous-programme soumis à l'évaluation est mis en surbrillance en vert. Dans une moindre mesure, l'évaluation a également touché à des questions liées au sous-programme Conservation des parcs nationaux (c.-à-d. prise en compte du principe de l'absence d'effet nuisible sur l'environnement dans les plans communautaires et gestion des bâtiments patrimoniaux prioritaires).

ANNEXE B : COMPARAISON DESCRIPTIVE DES LOTISSEMENTS URBAINS

Le tableau qui suit présente une description comparative des sept lotissements urbains situés dans les parcs nationaux. Sauf indication contraire, les estimations relatives à l'affluence et à l'occupation des sols proviennent de données tirées du programme et pourraient être désuètes.

Lotissement urbain	Emplacement		Affluence estimative			Occupation des sols (estimation)		
	Province	Parc national	Caractère saisonnier du parc national	Affluence dans le PN en 2014-2015 (données sur le nombre de visiteurs)	% de visiteurs du PN qui font un séjour dans le lotissement urbain	Population permanente (Recensement de 2011)	Nombre de résidences	Nombre de baux commerciaux
Waskesiu	Saskatchewan	PN de Prince Albert	Moyen*	250 337	Aucune donnée	10	455 chalets rustiques 132 chalets	47
Wasagaming	Manitoba	PN du Mont-Riding	Moyen*	287 545	98 % (2009)	33	525 chalets rustiques 254 chalets	41
Waterton Park	Alberta	PN des Lacs-Waterton	Moyen*	417 979	98 % (2011)	51	144 baux résidentiels	37
Field	Colombie-Britannique	PN Yoho	Moyen*	609 452	Aucune donnée	195	88 maisons	4
Lake Louise	Alberta	PN Banff	À l'année	3 609 639	75 % (2000)	691	Aucune donnée	120
Jasper	Alberta	PN Jasper	À l'année	2 167 469	Aucune donnée	3 935	850 baux résidentiels	120
Banff	Alberta	PN Banff	À l'année	3 609 639	90 % (2000)	8 740	Aucune donnée	145

* Le terme « moyen » s'applique aux lotissements urbains offrant des services complets pendant la haute saison et des services réduits pendant la saison intermédiaire avant de passer à la basse saison.

ANNEXE C : GRILLE D'ÉVALUATION

A. PERTINENCE				
Question de base	Questions particulières	Attentes	Indicateurs	Sources des données/méthodes
1. Dans quelle mesure le sous-programme continue-t-il de répondre à un besoin?	<ul style="list-style-type: none"> Dans quelle mesure la gestion des lotissements urbains continue-t-elle de répondre à un besoin? Dans quelle mesure le sous-programme est-il adapté aux besoins des résidents et des visiteurs? 	<ul style="list-style-type: none"> Le sous-programme continue de répondre à un besoin défini. Le sous-programme est adapté aux besoins des résidents et des visiteurs. 	<ul style="list-style-type: none"> Données attestant que le sous-programme continue de répondre à un besoin. Données attestant la capacité du sous-programme de répondre aux besoins. 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse documentaire. Entrevues.
2. Dans quelle mesure le sous-programme s'harmonise-t-il avec les priorités du gouvernement et de l'Agence?	<ul style="list-style-type: none"> Dans quelle mesure le sous-programme s'harmonise-t-il avec les priorités du gouvernement fédéral? 	<ul style="list-style-type: none"> Les objectifs du sous-programme s'harmonisent avec les priorités du gouvernement du Canada. 	<ul style="list-style-type: none"> Degré de compatibilité du sous-programme avec le cadre pangouvernemental. 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse documentaire.
3. Dans quelle mesure le sous-programme s'harmonise-t-il avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral?	<ul style="list-style-type: none"> Dans quelle mesure le sous-programme s'harmonise-t-il avec les rôles et les responsabilités de l'APC? 	<ul style="list-style-type: none"> Le sous-programme s'harmonise manifestement avec le mandat législatif et stratégique de l'APC. 	<ul style="list-style-type: none"> Les lois, les politiques et les directives fédérales indiquent les responsabilités et les rôles pertinents. Le mandat, les politiques et les directives de l'APC indiquent les responsabilités et les rôles pertinents. 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse documentaire.

B. RENDEMENT				
Question de base	Questions particulières	Attentes	Indicateurs	Sources des données/méthodes
<p>4. Dans quelle mesure les résultats attendus pour la prestation de services municipaux sont-ils atteints?</p>	<ul style="list-style-type: none"> Dans quelle mesure les lotissements urbains fournissent-ils des services municipaux conformément aux lois et aux normes gouvernementales? 	<ul style="list-style-type: none"> Chaque lotissement urbain dispose d'un plan communautaire approuvé qui est conforme aux exigences de la <i>Loi sur les parcs nationaux du Canada</i>. Chaque lotissement urbain limite sa croissance à la surface de plancher commerciale maximale autorisée par la loi. Chaque lotissement urbain répond aux normes de qualité pour l'eau potable et les effluents des eaux usées. Les normes de l'Agence sont respectées dans la prestation d'autres services aux lotissements urbains (c.-à-d. routes et ordures). Les services fournis répondent aux besoins des résidents. 	<ul style="list-style-type: none"> Chaque lotissement urbain a élaboré un plan communautaire et l'a actualisé selon les besoins. Données attestant que le plan communautaire de chaque lotissement urbain est conforme aux exigences de la <i>Loi sur les parcs nationaux</i>. Empreinte commerciale réelle par rapport à l'empreinte maximale autorisée. Qualité réelle de l'eau potable et des effluents des eaux usées par rapport à la qualité ciblée (d'après les données de surveillance). Données attestant le respect des normes dans la prestation d'autres services aux lotissements urbains (c.-à-d. routes et ordures). Les résidents se disent satisfaits des services obtenus. 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse documentaire et examen de dossiers. Entrevues avec des informateurs clés. Analyse de bases de données. Sondage.

<p>5. Dans quelle mesure Parcs Canada progresse-t-il vers l'atteinte des résultats attendus au chapitre de l'infrastructure contemporaine?</p>	<ul style="list-style-type: none"> Dans quelle mesure l'état de l'infrastructure contemporaine se maintient-il ou s'améliore-t-il? 	<ul style="list-style-type: none"> L'état de l'infrastructure contemporaine des lotissements urbains est maintenu ou amélioré. L'infrastructure contemporaine est conçue pour répondre efficacement aux besoins actuels et futurs des lotissements urbains. 	<ul style="list-style-type: none"> Tendance observée dans l'état de l'infrastructure contemporaine des lotissements urbains. Données témoignant d'activités entreprises pour entretenir ou améliorer l'infrastructure. Données attestant que l'infrastructure contemporaine est conforme au niveau de service exigé pour les lotissements urbains. 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse documentaire et examen de dossiers. Entrevues avec des informateurs clés. Analyse de bases de données (p. ex. SGB, Examen national des biens).
<p>6. Dans quelle mesure Parcs Canada progresse-t-il vers l'atteinte des résultats attendus au chapitre des bâtiments patrimoniaux prioritaires?</p>	<ul style="list-style-type: none"> Dans quelle mesure l'état des bâtiments patrimoniaux prioritaires se maintient-il ou s'améliore-t-il? 	<ul style="list-style-type: none"> L'état des bâtiments patrimoniaux prioritaires est maintenu ou amélioré dans les lotissements urbains. 	<ul style="list-style-type: none"> Tendance observée dans l'état des bâtiments patrimoniaux prioritaires. Données témoignant d'activités réalisées pour entretenir ou améliorer les bâtiments patrimoniaux prioritaires. 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse documentaire et examen de dossiers. Entrevues avec des informateurs clés. Analyse de bases de données (c.-à-d. SGB, Maximo).
<p>C. EFFICIENCE ET ÉCONOMIE</p>				
<p>Question de base</p>	<p>Questions particulières</p>	<p>Attentes</p>	<p>Indicateurs</p>	<p>Sources des données/méthodes</p>
<p>7. Dans quelle mesure le sous-programme est-il efficient et économique?</p>	<ul style="list-style-type: none"> Quelles marges de manœuvre/contraintes de gestion influent sur l'efficacité et l'économie du sous-programme? 	<ul style="list-style-type: none"> Les coûts de production des extrants et des résultats sont connus et ont été vérifiés. Les coûts de production des extrants et des 	<ul style="list-style-type: none"> Données indiquant dans quelle mesure la direction s'est prévaluée de la souplesse de gestion dont elle dispose pour favoriser 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse de bases de données (c.-à-d. STAR). Analyse documentaire. Entrevues avec des informateurs clés. Analyse comparative.

	<ul style="list-style-type: none"> • Comment les coûts se comparent-ils aux extrants? • Comment les coûts se comparent-ils aux étalons? • Les coûts des services municipaux sont-ils recouverts là où il est pertinent de le faire? 	<p>résultats sont inférieurs ou identiques à ceux de municipalités semblables.</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'Agence a évalué les options qui s'offrent à elle pour la prestation de services afin de déterminer où elle peut réaliser des économies, et elle a suivi les recommandations formulées. • Les coûts des services pertinents sont recouverts. 	<p>des opérations efficaces ou économiques.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coût de production d'un niveau d'extrants donné. • Coût des intrants pour un résultat donné. • Données sur le rendement du capital investi; lien entre les coûts et les résultats (c.-à-d. « rendement »). • Données attestant l'examen des options pour la prestation de services. • Coût des intrants comparativement aux coûts recouverts. 	
<p>8. Dans quelle mesure les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles du sous-programme sont-ils clairs et efficaces?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dans quelle mesure les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles du sous-programme sont-ils clairs et efficaces? 	<ul style="list-style-type: none"> • Les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles sont clairement définis dans le cadre stratégique. • Le personnel de tous les niveaux de l'organisation comprend bien la structure organisationnelle, de même que les rôles et les responsabilités de chacun. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documents définissant les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles. • Les principaux intéressés affirment connaître et comprendre les rôles et les responsabilités. 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse documentaire. • Entrevues avec des informateurs clés.

ANNEXE D : PRINCIPAUX DOCUMENTS CONSULTÉS

- Plan directeur du parc national Banff, 2010
Plan directeur du parc national Jasper, 2010
Plan directeur du parc national Yoho, 2010
Plan directeur du parc national des Lacs-Waterton, 2010
Plan directeur du parc national du Mont-Riding, 2012
Plan directeur du parc national de Prince Albert, 2008
- Plan communautaire de Lake Louise, 2001
Plan communautaire de Field, 2010
Rapport sur l'état de la collectivité de Wasagaming, 2006
Plan communautaire de Wasagaming, 2000
Plan de développement durable de la collectivité de Jasper, 2011
Plan communautaire de Banff, 2009
Plan communautaire de Wasquesiu, 2000
- Parcs nationaux Banff, Kootenay et Yoho – Étude sur les profils de fréquentation (2000)
Parc national du Mont-Riding – Rapport final sur le sondage auprès des visiteurs (2009)
Parc national des Lacs-Waterton – Programme d'information sur les visiteurs (2012)
- Loi sur les parcs nationaux du Canada
Code national du bâtiment du Canada
Code national de prévention des incendies
Règlement sur l'exploitation de commerces dans les parcs nationaux
Règlement sur les ordures dans les parcs nationaux
Règlement général sur les parcs nationaux
Règlement sur les baux et les permis d'occupation dans les parcs nationaux du Canada
Règlement sur les eaux et les égouts dans les parcs nationaux du Canada
Règlement sur les chalets situés dans les parcs nationaux du Canada
Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées
Politique sur les parcs nationaux (1994)
Lignes directrices et normes sur l'eau potable de l'APC (2006)
Lignes directrices sur la qualité des effluents et le traitement des eaux usées des établissements fédéraux (1976)
Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada (actualisées en 2014)
Politiques sur la gestion des ressources culturelles de l'APC (2012)
Manuel de référence du Bureau d'examen des édifices fédéraux du patrimoine (2009)
APC – Processus d'examen des plans communautaires (2005)
APC – Directive sur la gestion des routes (2012)
APC – Normes et lignes directrices pour la conservation des lieux patrimoniaux au Canada
- Lotissements urbains des parcs nationaux (document interne à l'état d'ébauche), 2014
Examen de la prestation de services municipaux/publics (rapport Pommen), 2005
Examen de l'état des collectivités des parcs – Cadres ANIEN, 2004
Lignes directrices sur le programme d'immobilisations municipales et examen de la dette des cinq collectivités des parcs nationaux (rapport Nichols), 2014
- Renzetti, S. (2009). *Wave of the Future: The Case for Smarter Water Policy*, Institut C.D. Howe, commentaire n° 281, février 2009, p. 2.

ANNEXE E : EFFLUENTS DES EAUX USÉES – COMPARAISON DES CIBLES

Tableau 14. Comparaison des régimes de réglementation des effluents des eaux usées

Paramètre	Normes fédérales		Cibles de Parcs Canada
	Lignes directrices fédérales (1976)	Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées (2012)	Cibles de leadership (1998)
S'applique à	Tous	Banff Jasper Lake Louise Field ⁴⁸ Wasagaming Waskesiu	Banff Jasper Lake Louise Field
Phosphore total (mg/l)	< 1		< 0,15
Coliformes fécaux (CFU/100 ml)	< 400		< 20
Matières en suspension totales (mg/l)	< 25	≤ 25 (moyenne)	< 10
Demande biochimique en oxygène de cinq jours (mg/l)	< 20	≤ 25 (moyenne)	< 10 (été) < 20 (hiver)
Ammoniac (NH ₃ - N) (mg/l)		≤ 1,25 (moyenne)	< 1 (été) < 5 (hiver)
Chlore (mg/l)	De 0,5 à 1,0	≤ 0,02 (moyenne)	< 0,10
pH	De 6 à 9		
Phénols (microgrammes/l)	20		
Huiles et graisse (mg/l)	15		
Létalité aiguë		Aucune létalité aiguë	

⁴⁸Field est assujéti au *Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées* en raison de la nature de son système d'épuration des eaux usées, mais, comme son volume d'affluent annuel réel est inférieur à 100 m³, la seule exigence imposée au système est celle qui a trait au rapport d'identification (article 18 du *Règlement*, 2012).