

## Chapitre 9

# Améliorer l'état de l'infrastructure de la voie navigable

La voie navigable Trent-Severn est un remarquable exploit d'ingénierie. Les écluses et les barrages permettent le déplacement des bateaux et le contrôle des niveaux d'eau sur 18 000 kilomètres carrés du bassin hydrographique. Près de 1 500 ouvrages d'ingénierie et pièces d'équipement importantes sont requis pour assurer l'exploitation de la voie navigable. Des gabions et des murs de soutènement permettent de garder ouverts les chenaux artificiels. Près d'une centaine de bâtiments offrent des services au public et sont occupés par le personnel administratif qui supervise l'exploitation de la voie navigable. Des dizaines de pièces d'équipement spécialisées comme des grues mobiles et d'immenses raboteuses servant à la fabrication des portes d'écluse en bois sont requises pour garder le réseau dans un état correct. Plus de 1 500 aides à la navigation marquent les chenaux et signalent les dangers.

Pendant nos déplacements sur la voie navigable, nous avons été émerveillés par l'ampleur et la diversité des infrastructures – et encore davantage lorsque nous avons pris conscience que la majorité des grands ouvrages techniques avaient été construits entre 1845 et 1920. Il est tout à l'honneur du personnel de Parcs Canada d'avoir réussi à garder le système en opération avec très peu d'interruptions de service malgré l'âge de l'infrastructure.

Nous avons aussi constaté qu'en général, cette infrastructure n'est pas en très bon état : des barrages qui fuient, du béton en détérioration, des murs qui glissent dans le chenal et bien d'autres exemples de biens publics qui tombent en ruine.

Bon nombre de citoyens et d'organisations avec qui nous avons discuté pendant nos consultations ont reconnu que l'infrastructure de la voie navigable est en mauvais état. Ils ont déploré les fuites d'eau dans les écluses et les barrages, et exprimé leurs craintes quant à un éventuel effondrement de barrages, une catastrophe qui entraînerait blessures et dommages. Certains ont fait état de dommages à leurs embarcations causés par la détérioration du béton. Ils ont l'impression que les problèmes opérationnels vont devenir plus fréquents dans l'avenir et affecteront à la fois leur utilisation de la voie navigable et la capacité de celle-ci à attirer ou à garder de nouveaux utilisateurs.

Parcs Canada nous a fourni de l'information utile qui nous a permis de comprendre le problème de la détérioration de l'infrastructure. Entre autres, nous avons pu consulter le plan d'immobilisations à long terme ainsi que l'évaluation de 2006-2007, qui porte sur les principaux besoins en entretien et en recapitalisation et sur le problème du sous-financement. À la demande formelle de la Commission, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a évalué l'état des principaux ouvrages de génie civil le long de la voie navigable.

L'infrastructure vieillissante et endommagée affecte maintenant la qualité de l'expérience des utilisateurs de la voie navigable et rend encore plus difficile le travail du personnel de Parcs Canada pour garder le réseau opérationnel. Il est raisonnable de s'attendre à ce que les pannes et les interruptions de service qu'elles entraînent soient de plus en plus fréquentes à l'avenir. Il devient aussi évident que la mise en oeuvre d'un régime efficace de conservation de l'eau dans les bassins hydrographiques sera à peu près impossible sans réparation ou remplacement des nombreux barrages endommagés.

D'après les ingénieurs qui ont mené récemment des évaluations des grands ouvrages de génie civil jalonnant le réseau, le risque qu'un barrage s'effondre, causant des dommages aux propriétés ou blessant des personnes, est peu élevé. Nous aimerions cependant souligner que des investissements majeurs dans les barrages sont requis

pour les rendre conformes aux directives canadiennes sur la sécurité des barrages. Parcs Canada a financé dans une certaine mesure de tels travaux, mais il reste beaucoup à faire.

Nous aimerions faire un certain nombre d'observations liées à l'infrastructure.

- On constate un manque à gagner annuel de dizaines de millions de dollars en investissements pour entretenir et remplacer les biens immobiliers de la voie navigable.
- La réduction des effectifs dans l'organisation responsable de l'entretien de la voie navigable a amplifié la détérioration des biens et mené à la perte d'un savoir et d'une expertise uniques qu'il sera difficile de remplacer.
- Les priorités en matière d'investissement dans la gestion des biens semblent fondées uniquement sur l'état des biens alors que d'autres éléments devraient être pris en considération, comme la valeur historique et les facteurs environnementaux. Nous croyons, par exemple, qu'investir dans des mesures de conservation de l'eau devrait être prioritaire dans l'affectation du financement des immobilisations.
- Le plan d'immobilisations à long terme ne prévoit que très peu de mesures de modernisation des biens non historiques pour améliorer leur efficacité et leur permettre de servir de nouveaux marchés plus efficacement.
- Le cycle budgétaire de Parcs Canada pour les dépenses d'immobilisations et l'affectation de fonds supplémentaires ne donne pas assez de temps pour planifier et développer une expertise adéquate en gestion de projet.

## Établir des niveaux de financement appropriés

En théorie, selon les règles empiriques fournies par le Conseil du Trésor fédéral, l'investissement dans l'entretien et le remplacement des biens immobiliers de la voie navigable souffre d'un manque à gagner annuel d'environ 46 millions de dollars.

Le *Guide de la gestion des biens immobiliers* du Conseil du Trésor énonce ce qui suit :

*Selon ce principe sans formalité, la somme à consacrer chaque année à l'entretien et à la réparation d'une immobilisation est d'au moins 2 % du coût de sa reconstruction. [...] une tranche supplémentaire de 2 % doit être investie dans des projets d'immobilisations qui en renouvellent la durée de vie<sup>38</sup>.*

Si on se fonde sur la valeur de remplacement estimée par Parcs Canada à 1,4 milliard de dollars, la règle du Conseil du Trésor suggère qu'une somme de 56 millions de dollars soit dépensée annuellement pour l'entretien et le remplacement des biens.

Actuellement, nous estimons que le budget de Parcs Canada pour le fonctionnement et l'entretien de la voie navigable s'élève à 5,7 millions de dollars en exploitation et en immobilisations, plus un demi-million de dollars provenant de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. À ces chiffres, nous pourrions ajouter le montant nominal d'un demi-million de dollars en salaires pour le personnel responsable du fonctionnement des

---

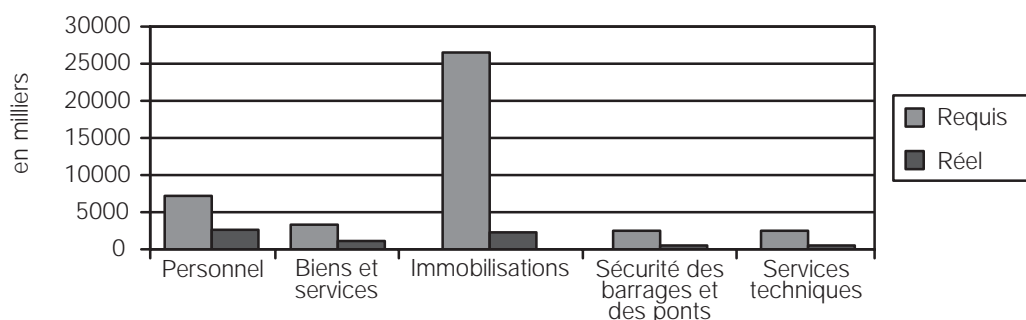
<sup>38</sup> Gouvernement du Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, section 3.2.2., « Intégration à la planification stratégique », *Guide de la gestion des biens immobiliers*, modifié le 26 juin 2007. Adresse URL : [http://www.tbs-sct.gc.ca/rpm-gbi/gmrp-ggbi/gmrp-ggbi\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/rpm-gbi/gmrp-ggbi/gmrp-ggbi_f.asp).

écluses qui effectue des tâches d'entretien, ce qui porte le total à 6,7 millions de dollars. De plus, Parcs Canada a récemment avancé des fonds supplémentaires d'environ 3,5 millions de dollars par année pour des projets urgents comme la réparation de barrages et d'écluses. Toutefois, ce financement ne fait pas partie du budget de services votés annuel de la voie navigable et n'est donc pas garanti pour l'avenir.

Si on se base sur ces estimations, les dépenses annuelles d'entretien et de remplacement des biens de la voie navigable s'élèvent à 10,2 millions de dollars, dont moins de 7 millions font partie du budget fixe, ce qui représente un investissement annuel de 0,73 pour cent de la valeur de remplacement des biens ou, en d'autres termes, un manque à gagner annuel apparent de 46 millions de dollars par rapport aux lignes directrices du Conseil du Trésor.

Selon les chiffres de Parcs Canada, il faudrait affecter à la voie navigable un budget supplémentaire de 35,5 millions de dollars par année fondé sur une évaluation des besoins à long terme en immobilisations et en ressources humaines. La figure 1 montre la répartition de ces estimations.

**Figure 1 – Entretien annuel et besoins en immobilisations<sup>39</sup>**



Combien le gouvernement fédéral devrait-il réellement dépenser pour entretenir et remplacer les biens immobiliers de la voie navigable? Les lignes directrices du Conseil du Trésor suggèrent un investissement annuel de 56 millions de dollars. Bien que les quatre pour cent visés constituent une cible louable, nous ne connaissons aucune organisation du secteur public ou privé qui investit ce pourcentage dans son infrastructure sur une base permanente.

La nature des biens de la voie navigable devrait aussi être prise en considération dans l'analyse. Le rapport d'évaluation de l'état des biens de la voie navigable produit par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada confirme que la plupart des biens sont d'immenses structures de béton. Ces structures, une fois remplacées ou réparées selon les normes actuelles, auront une durée de vie qui excède de beaucoup celle de la plupart des bâtiments modernes et nécessiteront beaucoup moins d'entretien annuellement.

Nous croyons que la cible annuelle d'investissement en réparations, en entretien et en remplacement de l'infrastructure de la voie navigable devrait être d'environ deux pour cent de la valeur de remplacement, ce qui se traduirait par une augmentation budgétaire de 21 millions de dollars par année.

<sup>39</sup> Source : Parcs Canada.

Ce financement additionnel devrait être étalé sur plus de cinq ans pour permettre à l'organisation de recruter des ingénieurs, des techniciens et d'autres spécialistes dont l'expertise est nécessaire pour une utilisation efficace des fonds. Cet argent devrait être réservé et prendre la forme d'une augmentation du budget des services votés. À Parcs Canada, il est pratique courante d'affecter des fonds d'immobilisations supplémentaires par voie de concours sur un horizon de deux ou trois ans, ce qui empêche d'aboutir à une planification et à une gestion de projet raisonnables.

#### **RECOMMANDATION N° 25**

**Faire en sorte que les éléments de l'infrastructure de la voie navigable soit entretenus, réparés ou remplacés conformément aux normes appropriées en augmentant le budget annuel 'entretien, de réparation et de remplacement de 21 millions de dollars par année de façon graduelle à compter de maintenant.**

## **Rebâtir une équipe d'ingénierie et d'entretien unique**

Il n'y a à peu près rien de standard dans l'infrastructure de la voie navigable. Conçus dans certains cas il y a plus de 150 ans, les ouvrages qui la composent sont le résultat de techniques de construction uniques et de l'assemblage de pièces sur mesure. Entretien ces biens historiques requiert une expertise tout aussi unique. Malheureusement, cette expertise est aujourd'hui largement absente des rangs de Parcs Canada en raison de la réduction des effectifs et de l'attrition. Les personnes qui savaient comment réparer tel ou tel ouvrage ont pour la plupart quitté l'organisation sans avoir eu le temps d'assurer l'encadrement des plus jeunes appelés à les remplacer.

De la même façon, la capacité technique au sein de Parcs Canada est insuffisante pour gérer un programme de réparation et de restauration de cette envergure. Certains représentants politiques avec qui nous avons discuté suggèrent que le gouvernement fédéral fasse preuve d'un engagement positif à l'égard de la voie navigable en lançant des projets de réparation ou de remplacement majeurs peu après la diffusion du présent rapport. Même si des sommes considérables étaient avancées à cette fin à court terme, elles ne seraient pas utilisées efficacement étant donné le manque d'expertise en place pour la gestion des projets. C'est pourquoi nous préconisons une augmentation graduelle du budget avec une concentration initiale sur le renforcement de la capacité en ressources humaines.

Nous suggérons également d'envisager la reconstitution des équipes autrefois responsables de la plupart des projets de construction des grands ouvrages en béton et des écluses. Nous suggérons cela pour deux raisons. Premièrement, décrire ce genre de travail dans des appels d'offre est à peu près impossible étant donné que les ingénieurs sont souvent incapables de prévoir ce qu'un entrepreneur pourrait découvrir en commençant les travaux de restauration d'un ouvrage historique. Les entrepreneurs le savent et réagissent habituellement en intégrant un facteur de risque très élevé dans leurs estimations ou en percevant des sommes faramineuses en « extra ». Deuxièmement, les équipes responsables des immobilisations ont, par le passé, constitué une pépinière exceptionnelle pour la formation des futurs employés d'entretien. Le rétablissement de ces équipes ferait donc partie d'un programme de relève indispensable.

#### **RECOMMANDATION N° 26**

**Maximiser l'efficacité de l'investissement dans l'entretien, la réparation et le remplacement des ouvrages de la voie navigable par la création d'une base de ressources humaines bien formées et expérimentées, et d'un solide programme de formation et de relève.**

## Priorités relatives aux investissements dans l'infrastructure

Même avec des accroissements budgétaires majeurs, il n'y aura jamais assez d'argent pour faire tout ce qu'il y a réellement à faire. En clair, il est impératif d'établir des priorités relatives aux investissements. Nous présentons ici un plan d'établissement des priorités selon une approche équilibrée. Cette approche permet de tenir compte non seulement des réparations urgentes – pour continuer d'exploiter les structures – mais aussi de protéger des biens patrimoniaux importants, d'améliorer l'efficacité de ces biens à des fins de conservation et d'améliorer le service aux futurs usagers et à la population régionale. Nous reconnaissons que plusieurs de ces priorités devront être prises en charge en même temps. Voici notre liste de priorités :

1. Réparation et remplacement urgents de biens essentiels à l'exploitation continue.
2. Réparation et restauration de biens de niveau 1 et d'une sélection de biens de niveau 2 représentatifs, en mettant fortement l'accent sur l'authenticité historique.
3. Réparation et modernisation du réseau de barrages pour améliorer la capacité de ces ouvrages à contribuer à un régime de conservation important, et pour leur permettre d'être exploités de façon plus efficace afin de répondre en toute équité à un large éventail de besoins en eau.
4. Rénover les postes d'éclusage, y compris les aires d'utilisation publiques, afin qu'ils puissent mieux servir les visiteurs terrestres.
5. Mettre à niveau les panneaux d'interprétation et les expositions des postes d'éclusage.

