

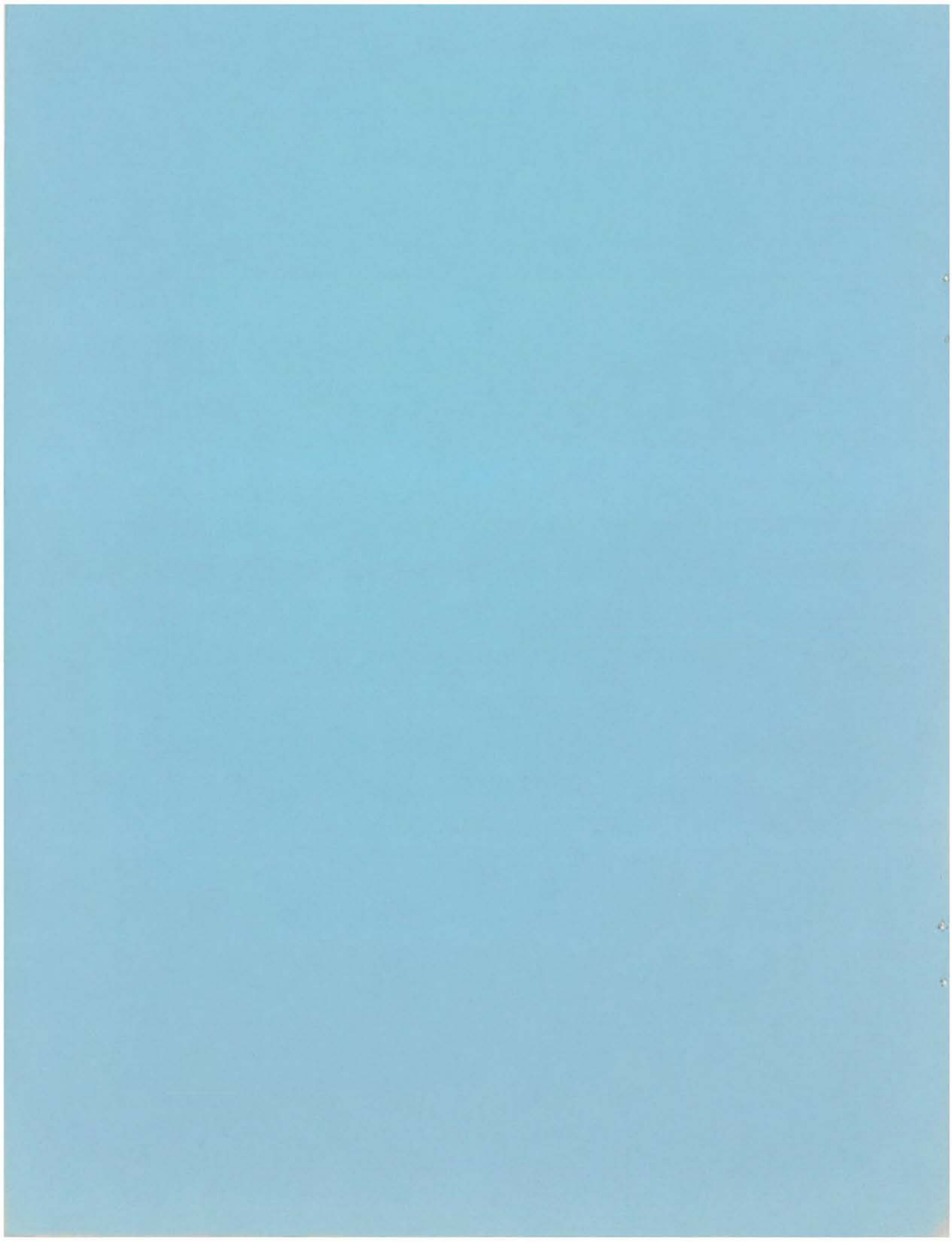
Processus de planification des parcs nationaux



**Parcs
Canada**

**Parks
Canada**

octobre 1978



PROCESSUS DE PLANIFICATION DES

PARCS NATIONAUX

PARCS CANADA
OCTOBRE 1978

Table des matières

AVANT-PROPOS	I
1 INTRODUCTION	1
2 PROCESSUS DE PLANIFICATION DES PARCS NATIONAUX	5
2.1 Introduction et principes de base	5
2.2 Description du processus	6
2.3 Consultation du public	35
2.4 Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement	36
2.5 Lignes directrices de gestion	37
3 PRESENTATION ET CONTENU DU PLAN DIRECTEUR PROVISOIRE	39

AVANT-PROPOS

Le processus présenté ici, touchant la planification de la gestion des parcs, constitue le processus de planification officiel des parcs nationaux. Son but est d'orienter le travail de planification et, en même temps, de servir de document de référence tant pour le personnel de Parcs Canada que pour le public en général.

Le processus de planification répond à un besoin qui se faisait sentir depuis longtemps, de définir une méthode normalisée de planification des parcs nationaux, d'identifier le type de plans produits et de préciser les rôles et responsabilités respectifs des personnes impliquées dans le processus. De telles définitions représentent des éléments de base essentiels à une planification efficace.

La description du processus est relativement brève et ne traite que de ses principales composantes. Cette description met davantage l'accent sur les résultantes du processus que sur les moyens utilisés. De cette manière, le processus permet une certaine flexibilité dans l'emploi des techniques de planification en autant que les principes de base du processus sont respectés. Une description plus brève du processus donne également la possibilité de déboucher sur des descriptions plus détaillées d'activités connexes telles que la planification de sous-activités, la procédure d'évaluation et d'approbation des plans et enfin, la planification de détail.

La préparation du présent document a coïncidé avec l'apparition d'un nouveau type de plan directeur, moins détaillé mais plus complet que le type de plan produit antérieurement. Le plan directeur peut être défini comme un guide grâce

auquel Parcs Canada assure la gestion des ressources et l'utilisation d'un parc national. Il contient des objectifs de gestion et précise les moyens et approches nécessaires pour réaliser ces objectifs. Le plan directeur n'est pas un but en soi; il constitue plutôt un cadre de référence à l'intérieur duquel pourront s'effectuer la gestion d'ensemble, la mise en oeuvre et la planification de détail. Pour cette raison, le niveau de détail recherché dans le plan ne doit pas dépasser celui de la définition du type, des caractéristiques et de la localisation des aménagements; de même, le plan se limite à formuler des lignes directrices pour la gestion des ressources, l'interprétation et l'utilisation par le public.

En fait, le plan présente un énoncé de la politique de mise en valeur du parc et, à titre de document accessible au public, permet d'informer ce dernier des possibilités dont il dispose pour profiter du parc et le renseigne également en ce qui touche le degré de protection accordé aux ressources dans les différents secteurs du parc.

Le processus de planification sera mis à l'essai au cours des prochaines années. Des améliorations pourront y être apportées à la lumière de l'expérience acquise à l'usage au cours de cette période.

1- INTRODUCTION

En juin 1977, un groupe d'étude pluri-disciplinaire fut créé en vue d'étudier l'ensemble du processus de planification des parcs nationaux. Ce groupe était dirigé par un comité directeur et était assisté par un groupe-conseil. Le mandat du Groupe d'étude fut approuvé par le Comité d'orientation en septembre*.

L'échéance pour le parachèvement de la première ébauche du rapport du Groupe d'étude avait été fixée au 23 décembre 1977. Toutefois, en raison du départ d'un des membres du Groupe d'étude en octobre, la remise du rapport fut reportée au 31 mars, 1978. Des consultations au niveau régional ont eu lieu au cours de la période comprise entre le 10 janvier et le 17 février, 1978.

Le rapport préliminaire du Groupe d'étude fut présenté au Comité d'orientation qui en fit l'évaluation lors d'une réunion tenue à Ottawa en avril. Par la suite, un rapport fut préparé et soumis au Comité de gestion du Programme qui l'approuva sur une base provisoire. Suite à des changements amenés par des révisions additionnelles, le rapport fit l'objet d'une approbation finale par le Comité de gestion du Programme en octobre, 1978. Le rapport présente:

*

le mandat ne s'appliquait qu'à l'étude de la planification des parcs nationaux.

- a) une description générale du processus de planification des parcs nationaux; ses composantes majeures et les plans établis; une définition du plan directeur; le but et le contenu de chaque plan; le rôle et les responsabilités des intervenants dans le processus de planification. Le rapport porte essentiellement sur la planification de la gestion du parc*. Toutefois, de façon à bien faire ressortir les liens fonctionnels qui sous-tendent le processus de planification, le rapport esquisse également le contexte organisationnel des agents responsables des différentes phases du processus ainsi que les étapes ultérieures de réalisation du plan. Ces liens fonctionnels illustrent bien le caractère de continuité propre au processus de planification et contribuent à cerner les limites de la partie du processus qui touche plus spécifiquement la planification de la gestion du parc.

Le "Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement" et la participation publique n'ont pas été inclus dans le schéma des différentes phases du processus qui apparaît à la page 8 afin de simplifier la schématisation. Toutefois, comme l'un et l'autre forment partie intégrante du processus, on en a traité dans une autre partie du rapport avec des schémas montrant leurs relations avec l'ensemble du processus. Les lignes directrices provisoires de gestion sont considérées comme ne faisant pas partie du processus proprement dit. En raison de leur importance cependant, une section du rapport leur est consacrée.

*

Egalement appelé planification-cadre.

- b) une liste abrégée du rôle et responsabilités des gestionnaires, de l'équipe de planification, etc., ainsi qu'une section portant sur la forme et le contenu d'un plan directeur de parc qui servira de document de référence.

Les niveaux d'approbation auxquels on fait référence dans le texte correspondent aux niveaux de gestion de Directeur de parc, Directeur régional, Directeur des parcs nationaux et de Sous-ministre adjoint. Il est entendu que dans plusieurs cas, la responsabilité de l'exécution pourra être déléguée à des niveaux subalternes. Comme la délégation est laissée à la discrétion de chaque gestionnaire, les niveaux de responsabilité subalternes n'ont pas été identifiés.

Le rapport est basé en grande partie sur les opinions exprimées au cours de la phase de consultation entre le Groupe d'étude et les fonctionnaires du bureau central et des bureaux régionaux ainsi qu'entre le Groupe d'étude et le Groupe-conseil.

Suite à une rencontre du Groupe d'étude avec les planificateurs du centre de service des Parcs nationaux américains à Denver et avec les responsables de la planification des parcs de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, plusieurs éléments d'intérêt recueillis lors de ces discussions ont été ajoutés au rapport.

Un des paramètres de base de l'étude consiste à exposer un processus de planification adapté aux besoins réels du gestionnaire. La réalisation de cet objectif nécessite une clarification des rôles et responsabilités des gestionnaires dans le processus de planification.

Il importe de souligner que les plans, quels qu'ils soient, servent à éclairer le gestionnaire et à faciliter la prise de décision qui lui incombe. Le rôle des gestionnaires est de définir le cadre et les besoins de planification, d'évaluer périodiquement les plans en cours d'élaboration et finalement, de prendre leurs décisions en se basant sur les plans produits. Le rôle des planificateurs est de coordonner, analyser, faire la synthèse et préparer la documentation résumant les interventions dans le processus des diverses sections de Parcs Canada ainsi que les interventions du public. Enfin les planificateurs ont pour rôle de formuler des options d'aménagement et de préparer un plan d'utilisation et d'aménagement dans le cadre d'un travail en équipe.

Le présent rapport expose comment les rôles des planificateurs et des gestionnaires devraient être intégrés à l'intérieur de l'ensemble du processus de planification.

2- PROCESSUS DE PLANIFICATION DES PARCS NATIONAUX

2.1 Introduction et principes de base

Des plans sont nécessaires comme moyen permettant d'atteindre, suivant une approche rationnelle, et un certain ordre de priorités un ensemble d'objectifs pré-déterminés. Le processus de planification-cadre, tel que décrit, peut s'appliquer à toute activité de planification d'un parc national.

On a identifié cinq niveaux principaux d'élaboration de plans ainsi que les interventions, activités, responsabilités et niveaux d'approbation propres à chacun.

Ce processus constitue, pour le programme, le cadre de référence qui décrit les principales étapes nécessaires en vue d'établir des objectifs de planification, détermine la portée et la nature de l'activité planification ainsi que les divers types d'interventions, de révisions et d'approbations nécessaires et finalement précise les modes d'exécution requis dans la mise en oeuvre, l'évaluation et le contrôle de l'aménagement.

Les principes de base du processus sont:

- a) l'intégration des fonctions de gestion et de planification;
- b) la production d'un plan directeur souple, et de niveau conceptuel portant sur l'ensemble du parc, offrant une vue globale des données de base, des problèmes majeurs, des concepts et des interrelations;
- c) l'approche de planification pluri-disciplinaire;

- d) la participation du public;
- e) l'évaluation des perturbations du milieu;
- f) l'applicabilité à long terme et l'acceptation formelle du plan directeur du parc;
- g) la continuité dans la formulation, la mise en oeuvre, l'évaluation et la révision des plans.

2.2 Description du processus

Cadre structurel

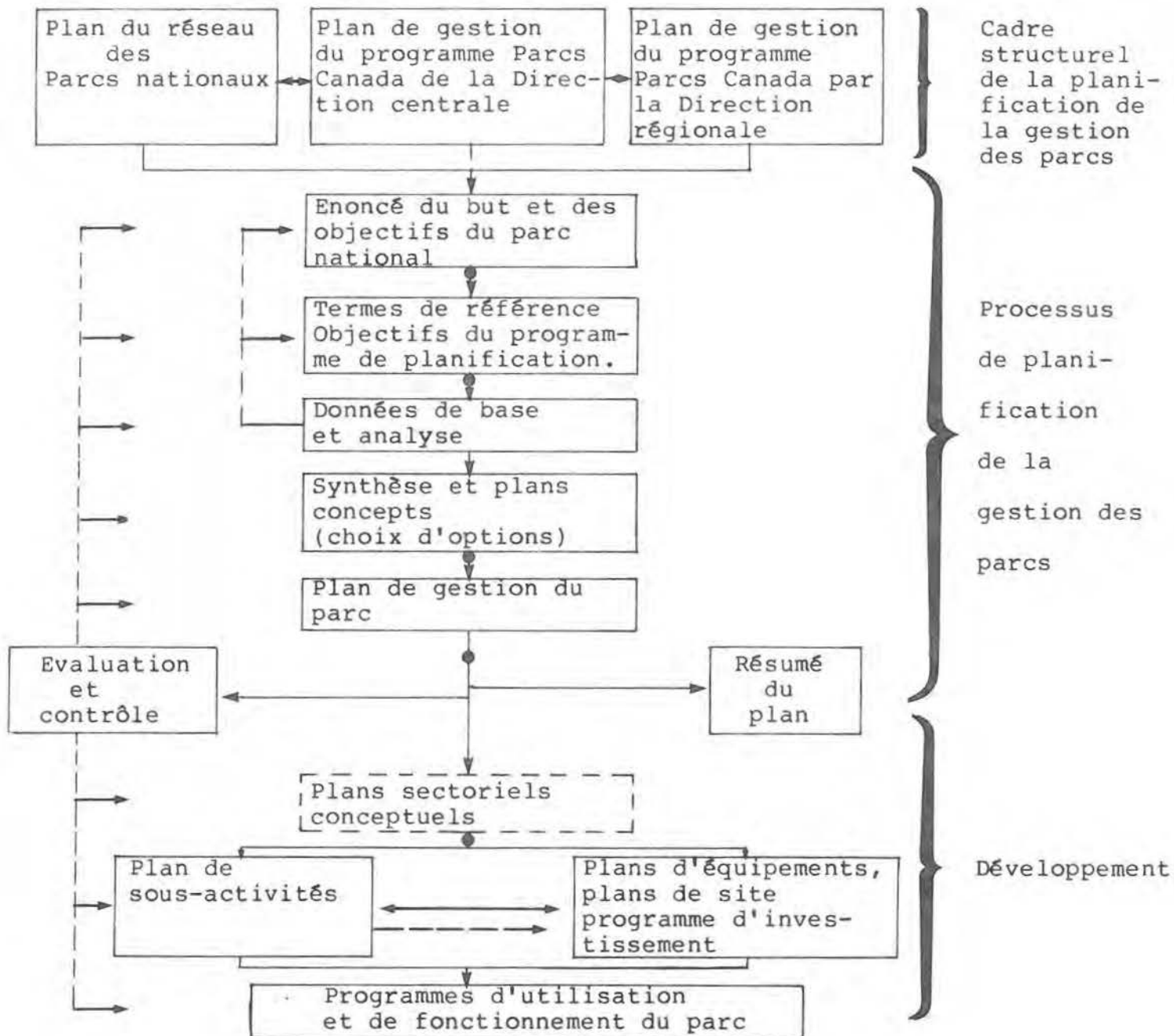
Le cadre structurel à l'intérieur duquel la planification-cadre peut être effectuée efficacement comporte trois fonctions: la planification du Programme par la Direction centrale, la planification du Programme par la Direction régionale et la planification du réseau.

Planification du Programme (Direction centrale):

Cette planification donne des orientations sur l'établissement des priorités à l'intérieur de chaque élément du Programme (parcs nationaux, parcs et sites historiques nationaux, et accords sur la récréation et la conservation), de même que sur l'importance des programmes régionaux.

Ces plans consisteront d'une part en une définition des stratégies à long terme visant à assurer une répartition rationnelle des ressources financières et humaines à l'échelle nationale et d'autre part, en une identification des priorités à court terme envisagées pour satisfaire l'ensemble des besoins du Ministère et du Programme Parcs Canada.

La planification par la Direction centrale revient essentiellement aux gestionnaires supérieurs ainsi qu'aux conseillers supérieurs de l'orientation du Programme et de la programmation.

Figure 1 PROCESSUS DE PLANIFICATION DES PARCS NATIONAUX

- Etapes d'examen et d'approbation par les gestionnaires du niveau supérieur

Planification du Programme (Direction régionale)

Cette planification vise à assurer des orientations et à établir des priorités régionales qui s'intègrent harmonieusement dans la planification plus globale de la Direction centrale. Ce niveau de planification établit, pour la région, les priorités de chacun des éléments du Programme cité plus haut. Ceci a pour but d'en arriver à une définition de programme et de priorités régionales, y compris la planification-cadre du parc. Des propriétés seront ensuite établies entre les parcs nationaux, les parcs ou sites historiques nationaux et les corridors de récréation.

Planification du réseau de parcs. Cette planification offre un plan global montrant les parcs nationaux existants, les parcs possibles ainsi que les liens qui les unissent aux éléments naturels ou culturels des régions où ils se situent. La planification du réseau est nécessaire à la prise de décision de la Direction centrale dans une perspective nationale. Cependant, tout en constituant un intrant dans le processus de planification de la Direction centrale, le plan du réseau doit tenir compte d'éventuelles contraintes que peut lui imposer la Planification du programme.

Le plan de réseau offrira une recommandation finale portant sur les objectifs du parc national au plan national, des données préliminaires sur les ressources du parc devant servir à la planification-cadre ainsi qu'un sommaire du contexte de la gestion et de la planification du parc (par exemple, les ententes négociées avec la Province), des études et projets socio-économiques ainsi qu'une évaluation des impacts prévisibles dans la région du parc.

De plus, afin de faciliter la cueillette de données requises pour la planification d'un nouveau parc, la planification du réseau fournira aux bureaux régionaux une revue de la littérature et une bibliographie, une couverture photo-aérienne récente ainsi qu'un ensemble de données de base incluant une classification biophysique des terres au niveau du district écologique et de la région écologique.

La planification du bureau régional sera impliquée dès que la planification du réseau pourra disposer de projets concrets d'établissement d'un parc national.

Une certaine forme de consultation publique devra être assurée au niveau de la planification de réseau, de façon à ce que les considérations nationales, régionales, et locales soient prises en considération.

La responsabilité de la planification du réseau appartient au Directeur des parcs nationaux. L'approbation des plans de réseau est toutefois dévolue au Sous-ministre adjoint de Parcs Canada.

Enoncé du but et des objectifs du parc national

But et contenu

Une définition d'objectifs constitue la première étape du processus de planification-cadre. L'énoncé d'objectifs comprendra:

- a) une définition du but du parc;
- b) une définition des objectifs de gestion pour ce parc.

Le but de l'énoncé d'objectifs est de préciser le rôle particulier du parc dans l'ensemble du réseau ainsi que les objectifs de gestion qui découlent de ce rôle particulier du parc.

Définition des buts du parc

Cette définition mettra en relief l'importance des ressources du parc ainsi que les composantes, thèmes et éléments de représentation qui lui sont particuliers. Cette définition décrira également le but du parc au plan de l'importance accordée à la conservation, à l'interprétation du milieu et à l'utilisation par le public ainsi que son influence sur la région environnante.

Définition des objectifs de gestion

Cette définition est le fondement essentiel de tout choix d'option de planification ou de gestion visant à atteindre les buts du parc. La définition identifie la perspective globale et les visées du gestionnaire sur les buts à atteindre sans toutefois préciser les moyens d'y arriver.

La définition des objectifs de gestion donne également des orientations précises sur la conservation des ressources, les procédures de fonctionnement, la fréquentation par le public et l'intégration du parc dans son cadre régional. Cette définition pourra être modifiée ou raffinée lors du parachèvement de l'analyse des données recueillies dans le processus de planification. La loi des Parcs nationaux, la politique des parcs nationaux et les ententes conclues avec la province concernée constituent les points d'appui principaux de la définition des objectifs de gestion.

Agents responsables

La division de la Planification du réseau au Bureau central sera chargée de la définition des buts d'un nouveau parc. Pour ce qui est des parcs existants, l'énoncé des buts du parc sera préparé par la division de planification du réseau en collaboration avec le personnel du Bureau régional et du parc. Le Directeur du parc et le Directeur régional auront quant à eux, la responsabilité de définir les objectifs de gestion du parc.

Approbation

L'énoncé des buts et objectifs du parc national sera soumis au Sous-ministre adjoint de Parcs Canada, au Directeur régional ainsi qu'au Directeur du parc.

Termes de référence et objectifs du programme de planification.

But et contenu

Une liste détaillée des termes de référence pour le programme de planification est nécessaire de façon à s'assurer que ce programme débouche sur des décisions et des produits compatibles avec l'énoncé des buts et des objectifs du parc national. Les termes de référence et objectifs du programme de planification constituent un document dont la préparation relève des gestionnaires et qui spécifie et identifie:

- a) les objectifs du programme de planification;
- b) le contenu et les échéanciers du programme de planification;
- c) les étapes principales d'évaluation et de décision au niveau de la Direction.
- d) la nature et le niveau de cueillette des données et des activités de recherche;

- e) le niveau et le mode de participation du public;
- f) les lignes directrices financières en vue de développements possibles.
- g) le chargé de projet,
- h) l'évaluation des ressources disponibles pour réaliser le programme de planification;
- i) les besoins d'évaluation d'impact;
- j) les politiques, le contexte, l'emphase, les initiatives et les priorités.

Les termes de référence, une fois préparés, constituent d'une part, le mandat dont l'équipe de planification dispose pour réaliser le programme de planification et d'autre part un engagement formel des gestionnaires à affecter les ressources nécessaires à la réalisation du programme. Ces lignes directrices représentent en plus, pour les gestionnaires, un moyen de contrôle de la réalisation du programme de planification.

Agents responsables

Le Directeur régional et le Directeur du parc ont la responsabilité de formuler les termes de références et objectifs du programme de planification. Le personnel du parc et du bureau régional seront au besoin, impliqués dans le processus.

Approbation

L'approbation des termes de référence et des objectifs du programme de planification relève du Directeur régional et du Directeur du parc.

3- DONNEES DE BASE

But et contenu

Une bonne planification de l'aménagement des parcs doit s'appuyer sur une connaissance adéquate du milieu. La cueillette et l'analyse des données de base fournissent les connaissances nécessaires à une planification et à une gestion systématiques et rationnelles. On peut subdiviser les données ou les renseignements de base en grandes catégories telles que législation et politique, contextes national et régional, contexte socio-économique régional, ressources du parc, besoins et aspirations du public visiteur. A l'intérieur de chacune de ces catégories, des données plus spécifiques sont nécessaires en ce qui touche les ressources naturelles et culturelles du parc, leur tolérance à l'utilisation, le profil socio-économique des visiteurs, les possibilités de récréation de plein air, le potentiel d'interprétation, l'affectation des sols, les politiques et le fonctionnement du parc et finalement les recommandations du public.

Un minimum de connaissances sur les caractéristiques du milieu est nécessaire pour pouvoir décrire le type et la combinaison d'éléments qui justifient la création du parc. De plus, dépendant de la superficie du parc, les données d'inventaire, de ressources, seront colligées sur des cartes d'échelle appropriée de façon à pouvoir procéder à la préparation du plan directeur.

Sauf pour les plus petits parcs, l'ensemble des données de base sera colligé au niveau de détail du système écologique ou l'équivalent dans la classification biophysique (1: 125,000 - 1,250,000). Dans le cas des petits parcs, des plans sectoriels et des plans de site,

ou des données plus détaillées pourront s'avérer nécessaires. Dans la mesure du possible, les données seront tirées des sources disponibles et les données additionnelles seront recherchées de façon à disposer de toutes les données de base nécessaires.

Une description générale des caractères bio-physiques (sol, géomorphologie, végétation, etc.) et fauniques (habitats fragiles, couloirs migratoires, sites de nidification) est nécessaire. Une analyse sommaire s'avérera suffisante pour procéder à un examen intégré des ressources visant à faire ressortir les principaux écosystèmes du parc ainsi que les possibilités et contraintes d'utilisation que ce parc peut présenter.

La cueillette des données de base peut amener des modifications ou des précisions à la définition des objectifs de gestion et des termes de référence du programme de planification.

Le programme d'inventaire et d'analyse de base, qui nécessitera normalement deux ans, devra être complété avant ou simultanément avec les premières phases du programme de planification du parc. Pour une bonne part, le respect de cette échéance dépendra de la disponibilité des données fournies par la planification de réseau, de l'importance accordée à la participation publique et à l'évaluation d'impact tel que spécifié dans les termes de référence, et finalement de la nature de toute nouvelle donnée de base qui pourrait s'avérer nécessaire.

Les ententes négociées lors de la création du parc peuvent amener l'implantation hâtive de certaines installations. Dans ce cas, les décisions devront être basées sur l'information la plus complète disponible à ce moment.

Agents responsables

Le type de données de base à recueillir sera déterminé par l'équipe de planificateurs attachée au projet. Une bonne part de ces données pourra être obtenue de travaux antérieurs réalisés par des groupes tels que celui de la planification du réseau, celui des services du contentieux ou celui de l'orientation du Programme Parcs Canada. La cueillette proprement dite sera, elle, confiée aux sections concernées du parc et du bureau régional (conservation des ressources, services d'accueil, interprétation).

Approbation

Aucune approbation n'est nécessaire à ce stade du processus; l'équipe de planification, en se basant sur les besoins identifiés dans les termes de référence, déterminera à quel moment la cueillette des données sera suffisamment complète.

4- SYNTHESE ET PLANS CONCEPTS

But et contenu

Après avoir procédé à la cueillette des données de base, il est nécessaire de définir les approches permettant d'atteindre les objectifs établis pour le parc et le programme de planification en fonction des données disponibles. On utilisera un système rendant possible la comparaison entre les différents éléments des inventaires (par exemple, les ressources d'un secteur et son potentiel d'utilisation) en attribuant des valeurs à ces divers éléments. De cette façon, on pourra cerner avec plus de précision, les potentiels et contraintes du milieu qui augmenteront ou diminueront les possibilités d'atteindre les objectifs précédemment décrits.

Cette combinaison de diverses données que sont les ressources naturelles et culturelles, les besoins des visiteurs, le contexte national et régional du parc, la législation et les politiques de gestion constitue une synthèse des données recueillies. Diverses approches peuvent être utilisées pour réaliser cette synthèse comme la mise sur carte, la pondération des données, les analyses matricielles, etc.

En se fondant sur la synthèse des données, des plans-concepts seront établis en ce qui touche la réservation des ressources, l'utilisation par le public, ainsi que la nature et l'importance des équipements nécessaires pour permettre la pratique et la gestion des diverses activités dans le parc. Ces plans-concepts seront établis de manière à rencontrer les objectifs du parc et à tenir compte des potentiels et contraintes qu'il présente.

Ces concepts devront traiter de tous les éléments essentiels à la gestion mais sans aller plus loin dans le détail que la mention de la nature, de la localisation et de l'importance de la mise en valeur projetée. Le niveau de détail à rechercher sera celui qui suffira à solutionner les problèmes, prendre les décisions et faire la preuve que les concepts propices sont réalisables en respectant les termes de référence. Les particularités touchant le dessin et les normes des aménagements, les plans ou programmes de fonctionnement et d'interprétation ne devront pas faire partie du plan concept. On esquissera dans la mesure du possible, une vue d'ensemble des coûts d'investissement et de fonctionnement pour chacune des options.

Agents responsables

Le travail de synthèse sera la responsabilité du chargé de projet qui, lui-même, consultera et collaborera avec l'équipe de planification. De la même façon, le chargé de projet verra à la préparation des diverses options de plans-concepts et en fera la recommandation au niveau supérieur. Les conflits ou divergences d'opinions qui surgiront dans l'équipe de planification devraient être résolus par le chargé de projet. Dans l'impossibilité de régler les litiges, le chargé de projet devra en chercher la solution hors de l'équipe de planification, auprès de l'autorité compétente.

Approbation

Le Directeur du parc, le Directeur régional et le Sous-ministre adjoint ont la responsabilité d'approuver la synthèse et les plans concepts. Il s'agit d'une phase d'approbation clef puisque cette synthèse et ces plans, constituent l'éventail de choix à partir duquel les

gestionnaires auront à retenir des orientations qui affecteront de façon permanente le développement du parc.

5- PLAN DIRECTEUR

But et contenu

Le plan directeur est un énoncé, en termes généraux, de l'ensemble des objectifs de gestion ainsi que des moyens et stratégies utilisés pour réaliser ces objectifs. Le niveau de détail nécessaire se résumera à définir le type, les caractéristiques et la localisation des aménagements et à offrir des lignes directrices relatives à la gestion des ressources, à l'interprétation et à l'utilisation par le public. Le plan n'est pas une fin en soi, mais plutôt un cadre à l'intérieur duquel se dérouleront les phases subséquentes de gestion, de mise en oeuvre et de planification de détail. Le plan directeur constitue le résultat d'un choix parmi plusieurs options évaluées au préalable et contient l'ensemble des décisions prises par les gestionnaires au fur et à mesure du déroulement du processus de planification.

Le plan doit comprendre, en plus de ses composantes essentielles, une documentation suffisante du but du parc national et des objectifs de gestion ainsi que les données de base, les analyses et les synthèses nécessaires à la préparation du plan. Le zonage, une des résultantes majeures de tout le processus de planification, constitue une composante essentielle du plan directeur. Le zonage est une représentation cartographique des divers secteurs du parc et de la gestion ou de l'utilisation propre à chacun de ces secteurs. Tout changement ou zonage nécessite une révision du plan et la participation du public.

Un plan de zonage devra également faire partie du résumé du plan directeur, lequel sera approuvé par le

Ministre. En outre, le plan directeur devra comprendre une ébauche des besoins et des formules de mise en oeuvre incluant un échéancier de l'affectation des terres, des priorités d'aménagement et des activités de planification subséquentes. On excluera du plan directeur les coûts estimatifs d'investissement et de fonctionnement indiquant l'ordre de grandeur de l'aménagement. Ces estimés seront, à titre de renseignement, préparés et soumis séparément du plan lors de l'étape d'approbation finale du plan directeur. De plus, le plan devra identifier et tenir compte des publics qui seront affectés ou qui affecteront la gestion du parc.

Le niveau de détail à rechercher dans le plan directeur doit être faible et rester en deçà du niveau de pré-dessin ou de dessin en termes d'échelle, de localisation et de normes d'aménagement. En fait, l'intervention et les propositions élaborées par les divers participants au processus, tels que le Directeur du parc, les planificateurs de la gestion des ressources, les spécialistes de l'interprétation, les architectes paysagistes et les ingénieurs, devront se situer au niveau des lignes directrices.

Bien que général, le plan directeur nécessite le recours à un processus systématique et complet de formulation d'objectifs, de cueillette, d'analyses et de synthèse de données de base. Le plan doit aussi être suffisamment complet en ce qui touche les sujets couverts, la totalité du territoire du parc, et l'ensemble des éléments de justification des stratégies d'aménagement proposées. Plus spécifiquement, le plan présentera une vue d'ensemble complète mais non

détaillée des formes et de la localisation de l'affectation des sols ainsi que des développements physiques connexes (routes, sentiers, terrains de camping, zones, etc). Toutefois, le plan se limitera à définir que le cadre général de la gestion des ressources, de l'interprétation et des services d'accueil, ainsi que leurs besoins respectifs. La planification plus détaillée et les phases ou activités de mise en oeuvre ne font pas partie du processus de planification-cadre mais s'y rattachent comme l'illustre la figure 1.

Normalement, le processus de planification-cadre devrait prendre une période maximum de trois ans, deux années étant allouées pour l'inventaire et l'analyse des ressources du parc et deux autres années consacrées à la planification proprement dite, avec un chevauchement d'un an pour les deux phases. Il est certain que cet objectif ne pourra pas toujours être atteint pour les raisons déjà mentionnées dans la section "Données de base et analyse" et aussi en raison de changements possibles des priorités du Programme, des ressources disponibles, etc. Le plan directeur doit être considéré comme un document public et être disponible sur demande. Le résumé du plan directeur, qui sera publié dans les deux langues officielles du pays, sera la version du plan directeur disponible au public de façon générale.

Agents responsables

C'est le chargé de projet qui a la responsabilité de soumettre au directeur de parc un plan choisi à partir des options présentées dans les plans-concepts.

Approbation

Le plan sera soumis à l'approbation du Ministre. Le plan directeur du parc constitue le document de référence fondamental pour l'aménagement et le fonctionnement que Parcs Canada entend réaliser. Par conséquent, il doit être soumis au plus haut niveau d'approbation du Programme. Le Directeur du parc, le Directeur régional et le Sous-Ministre adjoint devront approuver le plan avant qu'il ne reçoive l'approbation du Ministre.

L'approbation du plan n'implique pas nécessairement l'affectation des budgets nécessaires à la réalisation du plan. Le budget quinquennal, basé sur les échéanciers et les propriétés du plan, identifiera les budgets nécessaires pour la réalisation de la planification, de la recherche et du développement subséquent.

Plans-concepts sectoriels

But et contenu

Les plans-concepts sectoriels représentent une forme différente de plan sur laquelle peut déboucher le processus de planification. Suite aux choix d'un plan pour le parc, il peut s'avérer nécessaire d'appliquer le processus de planification à un plus fort niveau de détail dans certaines parties du parc où la problématique de l'aménagement et de la gestion est plus complexe. Le plan-concept sectoriel serait l'aboutissement d'une approche par étape similaire à celle utilisée dans la préparation du plan directeur du parc. Le niveau de détail des plans-concepts sectoriels serait également faible. Toutefois, l'éventail des objectifs de conservation et d'utilisation poursuivi serait centré sur le secteur problème et déboucherait sur des analyses synthèses et des propositions de mise en valeur appropriées.

Les plans-concepts sectoriels diffèrent des plans de développement sectoriels en ce qu'ils ne se limitent pas à la mise en valeur mais touchent également aux aspects de la conservation du secteur. De plus, ne comportant aucun élément de "design", ils ne sauraient remplacer les plans de développement de secteurs ou de sites que prépare le personnel spécialisé constitué par les architectes paysagistes, les architectes et les ingénieurs. En somme, les plans-concepts sectoriels impliquent une application du processus de planification à une partie du parc seulement.

Agents responsables

Les plans-concepts seraient élaborés en conformité avec le plan directeur approuvé. Il reviendrait au Directeur du parc, au Directeur régional et au chargé de projet d'identifier les besoins pour ce type de plan. L'élaboration des

concepts sectoriels serait réservée à la section Planification des différentes régions et s'effectueraient dans le cadre d'un travail d'équipe.

Approbation

Le Directeur du parc et le Directeur régional auront la responsabilité de l'approbation des plans-concepts sectoriels.

Plans sectoriels de développement, plans de site et plans d'équipement.

But et contenu

La préparation des plans sectoriels de développement, les plans de site et les plans d'équipement forment une partie du processus de réalisation du plan et constituent l'étape qui suit immédiatement l'approbation du plan directeur ou des plans-concepts approuvés. Préparés en même temps que les plans de sous-activité, ils se situent avec ces derniers à une étape du processus où l'activité de planification passe des mains des planificateurs à celles des ingénieurs et architectes. Même si le planificateur pourrait à la rigueur faire partie de l'équipe chargée de préparer les plans de site ou de dessin, il ne pourrait y assumer une fonction de coordination. Cette activité de planification couvre les aspects suivants: -

- a) les plans sectoriels de développement;
- b) les plans de couloirs de développement;
- c) les esquisses de pré-dessin;
- d) les plans de développement de sites;
- e) les plans d'ingénieurs et d'architectes;
- f) les devis;
- g) l'évaluation des coûts.

Le but de ces plans est de présenter dans le détail et avec précision, le nombre, la localisation, l'importance, le coût et les devis de construction des divers équipements du parc. On considère les plans de lotissement urbain comme un type particulier de plan sectoriel de développement. En raison de leur importance, pour ce qui est des politiques et des développements physiques, ces plans nécessiteront l'approbation du Sous-ministre adjoint en plus de celle du Directeur de parc et du Directeur régional.

Agents responsables

La responsabilité de production des plans sectoriels de développement, des plans de site et des plans d'équipement relève du Gérant régional Génie et Architecture. Le niveau de détail atteint dans le plan de gestion du parc et les plans-concepts sectoriels doit être assez poussé pour fournir à la division Génie et Architecture des documents de base suffisamment complets pour qu'elle puisse procéder sans ambiguïté à l'élaboration de ses propres plans.

Approbation

Une approbation par le Directeur régional serait nécessaire pour les plans mentionnés en a, b, et c. Par ailleurs, le Gérant régional Génie et Architecture devrait approuver l'ensemble des plans de dessin détaillé (d,e,f,g) en ce qui touche leur contenu technique. La responsabilité finale de l'approbation revient au Directeur du parc et au Directeur régional.

Plans de sous-activité

Les plans de sous-activité se rattachent à un autre niveau de réalisation des buts et objectifs établis dans le plan directeur. Les plans de sous-activité devraient offrir le détail des marches à suivre, besoins et règles nécessaires à la réalisation des objectifs et besoins du programme Parcs Canada. Ces plans peuvent traiter d'un secteur, d'un problème ou d'un programme, soit parallèlement, soit indépendamment de la planification sectorielle et contenir des sous-objectifs, l'identification de problèmes particuliers, des analyses, des méthodes et des stratégies de mise en oeuvre. Dans les cas où ces plans de sous-activité comprendront des éléments de développement physique, il sera nécessaire d'y apporter plus de détails que n'en comportent le plan directeur. Toutefois, ce surcroît de détail n'irait pas jusqu'aux particularités de dessin qui resteraient la responsabilité de la division Génie et Architecture. La figure 1 montre de façon schématique les rapports entre les plans de sous-activité et les plans d'affectation budgétaire, de site et d'équipement.

Le plan de gestion des ressources, le plan d'interprétation et le plan des services d'accueil constituent des plans de sous activité typiques qui devraient suivre le plan directeur.

Agents responsables

Il revient à chaque section intéressée (conservation des ressources, services d'accueil, interprétation) d'élaborer ses propres objectifs visant à assurer sa participation au plan directeur du parc. Tous les plans de sous-activité devront être conçus en étroite collaboration avec les sous-activités connexes (Génie et Architecture, Planification régionale). Les sous-activités de programmation et dévelop-

pement devront également être consultées afin d'assurer un échelonnement et une coordination adéquate de la planification réalisée.

Approbation

Les plans de sous-activité nécessiteront l'approbation du Directeur du parc et du Directeur régional.

Evaluation et contrôle

But et contenu

Il est nécessaire de prévoir un examen de contrôle au moins annuel du plan directeur du parc ainsi que des activités subséquentes de mise en oeuvre comprenant les plans-concepts sectoriels et la planification de sous-activités de façon à s'assurer que ces derniers restent conformes aux objectifs. Ce besoin découle de la nature évolutive du milieu naturel du parc, de son utilisation, des programmes budgétaires qui y sont affectés, ainsi que des données de base et analyses qui sous-tendent le plan directeur. En conséquence, il s'avère nécessaire d'établir une formule permettant d'évaluer toutes les étapes ainsi que l'ensemble des plans dans ce contexte évolutif et d'y apporter les mises à jour et révisions requises.

Ce travail peut se faire lors de la préparation des prévisions budgétaires annuelles et, le cas échéant, lors de la revue des opérations.

Une mise à jour complète du plan directeur du parc serait effectuée à tous les cinq ans.

Agents responsables

La responsabilité de l'évaluation et le contrôle annuel du plan directeur reviennent au Directeur du parc. Pour la mise à jour complète prévue à tous les cinq ans, un comité restreint pourrait être formé en vue d'aviser le Directeur régional et le Directeur du parc des changements survenus. Ce comité pourrait comprendre les chefs régionaux de la Planification, de la Programmation, des Services d'Accueil, de la Conservation des ressources et du Gérant régional du Génie et de l'Architecture. Ils procéderaient conjointement

à l'évaluation et au contrôle des plans et soumettraient des recommandations au Directeur du parc et du Directeur régional.

Approbation

Il sera nécessaire de faire approuver les révisions et nouveaux plans en tout point de changement direct ou indirect du contenu du plan. Par exemple, si l'on procédait au changement des objectifs du parc, il faudrait non seulement que ces nouveaux objectifs soient approuvés par le sous-ministre adjoint, mais aussi que soient identifiées et approuvées toute modification qu'entraînerait ce changement d'objectif dans l'ensemble du ou des plans.

Programme de mise en valeur et de fonctionnement des parcs nationaux

Le processus de planification des parcs nationaux, considérant toutes les activités et produits résultants, n'est pas un but en soi mais davantage un ensemble de contributions visant à accroître l'efficacité des méthodes de gestion de la mise en valeur et du fonctionnement des parcs nationaux, avant, pendant et après l'application du processus.

Figure 2 - Résumé des fonctions et compétences

	<u>Responsable</u>	<u>Intervenants</u>	<u>Approbation</u>
Plans du réseau des parcs nationaux	Directeur des parcs nationaux	Planification du réseau des parcs, Gestion du programme d'orientation, Recherche Socio-économique, le public, Service de planification et d'opération des bureaux régionaux.	Sous-ministre adjoint (Parcs Canada) Directeur des Parcs nationaux.
Plans d'orientation du Programme Parcs Canada	Sous-ministre adjoint (Parcs Canada)	P.M.C. Conseiller supérieur en matière d'orientation.	Sous-ministre adjoint
Plans du programme des bureaux régionaux	Directeur régional	Orientation du programme Parcs Canada, Planification du réseau des parcs, Chefs de section des bureaux régionaux, Directeurs régionaux adjoints.	Directeur régional Directeur régional
Enoncé des objectifs du parc national	Planification du réseau des parcs, directeur régional, directeur du parc	Equipe de Planification incluant Conservation des ressources, Interprétation, Recherche Socio-économique, personnel du parc; le public intéressé; la section Planification de la Région.	Sous-ministre adjoint Directeur régional Directeur du parc

	<u>Responsable</u>	<u>Intervenants</u>	<u>Approbation</u>
Termes de référence/ Objectifs du programme de Planification	Directeur régional Directeur du parc	Personnel du Bureau régional	Directeur régional, Directeur du parc
Données de base et analyse	Equipe de planification	Equipe de Planification, incluant Conservation des ressources, Interpretation, Recherches socio-économiques, services d'accueil et le personnel du parc	Aucune approbation nécessaire; données de base jugées suffisantes par l'équipe de planification
Synthèse et plans-concepts	Section Planification de la Région	Equipe de Planification; la division Génie et Architecture, le public intéressé	Sous-ministre adjoint Directeur régional, Directeur du parc
Plan de gestion du parc	Section Planification de la Région	Equipe de Planification,	Ministre, Sous-ministre adjoint, Directeur régional, Directeur du parc.

	<u>Responsable</u>	<u>Intervenants</u>	<u>Approbation</u>
Evaluation et contrôle	Comité spécial i.e. les chefs de sections régionaux	Les sections du bureau régional	Directeur régional, Directeur du parc.
Plans-concepts sectoriels	Section de la Planification de la Région	Equipe de Planification, Génie et Architecture, Conservation des ressources, Interprétation, Services d'accueil	Directeur régional, Directeur du parc.
Plans de sous activité	Chefs de sous-activité des bureaux régionaux, personnel du parc	Equipe de Planification i.e. Génie et Architecture, section Planification de la Région	Directeur régional, Directeur du parc.
Plans sectoriels de développement, plans de site, plan d'équipement	Génie et Architecture	Programmation, les sous-activités de la planification, personnel du parc	Directeur régional, Directeur du parc, Gérant régional Génie et Architecture.
Programmation et Fonctionnement	Directeur du parc	Bureau central, Bureau régional, Personnel du parc	Aucune approbation nécessaire

2.3 Consultation du public

La politique de Parcs Canada prévoit la participation du public à la préparation des plans tant au niveau national que régional ou local. Les phases d'intervention du public à prévoir dans le processus sont les suivantes:

- Plan du réseau des parcs nationaux;
- Enoncé du but et des objectifs du parc national;
- Synthèse et plans-concepts;
- Plan directeur

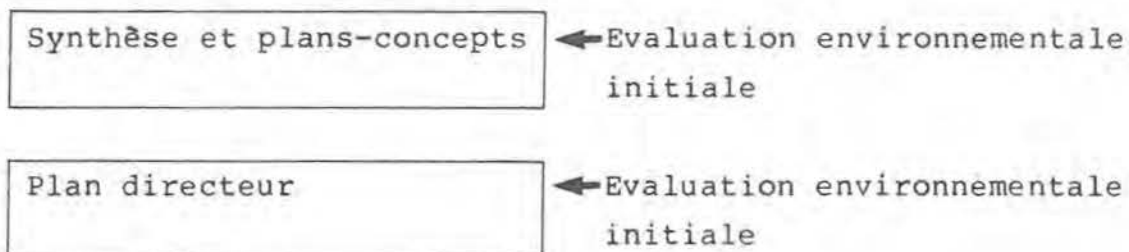
Il s'agit ici du minimum d'implication du public nécessaire dans le processus de planification. En fait, divers publics intéressés plus particulièrement par certaines phases du processus pourraient logiquement être impliqués dans chacune des phases apparaissant dans la présentation schématique du processus de planification des parcs nationaux. Le degré, la forme et la responsabilité de l'intervention du public seront établis dans les termes de référence.

2.4 Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement

Le processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (EARP) fut créé par décision ministérielle le 20 décembre, 1973. Par la suite, des procédures d'application du processus furent mises au point. Elles s'appliquent à tout ministère ou agence gouvernementale fédérale qui désire réaliser un ou plusieurs projets financés par des fonds publics ou qui impliquent des propriétés fédérales. En conséquence, les plans directeurs de parcs, plans de gestion des ressources, plans d'interprétation, etc., doivent être soumis à cette procédure, telle qu'exposée dans le "Guide du Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement".

Si des "Effets notables" étaient identifiés, le reste du processus FEEEME devrait suivre son cours. Les plans de sous-activité et les plans sectoriels doivent également être soumis au processus et faire l'objet d'un "Enoncé des incidences environnementales" si des "Effets notables" étaient signalés.

Le tableau suivant illustre à quelles étapes des processus de planification des évaluations environnementales seront nécessaires. La section régionale de Conservation des ressources sera responsable de la coordination du processus FEEME.



Plans-concepts sectoriels	← Enoncé possible des incidences environnementales
---------------------------	---

Plans de sous-activité	← Enoncé possible des incidences environnementales
------------------------	---

Plans sectoriels de développement, plans de site et plans d'équipement	← Enoncé possible des incidences environnementales
---	---

2.5 Lignes directrices de gestion provisoires

Bien que nécessaires, les lignes directrices de gestion provisoires ne font pas partie du processus de planification d'un parc. Elles ne peuvent donc être substituées à l'application intégrale du processus de planification dans les parcs nationaux.

Des lignes directrices de gestion provisoires devront être formulées dans le cas des parcs où la préparation du plan-cadre est peu avancée. Elles s'appuieront sur des objectifs clairement établis et elles inciteront à la retenue en ce qui touche le développement et l'utilisation par le public. Les lignes directrices provisoires étant essentiellement orientées vers le fonctionnement, elles ne nécessitent pas de synthèse et de formulation élaborée s'appuyant sur des données de base relativement complètes. Ces lignes directrices devraient être produites assez rapidement (à l'intérieur d'un an) et être préparées par le Directeur du parc de concert avec les spécialistes de la gestion des ressources.

Le Directeur du parc ainsi que le Directeur régional devraient procéder à des révisions et approbations annuelles de ces lignes directrices provisoires. Le processus de planification, tel que décrit, pourrait servir de guide pour la préparation des lignes directrices de gestion provisoires, mais à des degrés divers et à l'intérieur d'une période de temps plus courte.

3. Forme et contenu du plan directeur

Une certaine uniformité de présentation et de contenu du plan est nécessaire pour faciliter la préparation, la révision et l'approbation des plans ainsi que pour favoriser une meilleure compréhension des plans par le public. Conséquemment les orientations suivantes ont été préparées.

a) Présentation du plan directeur

- Le format de plan sera de 8 1/2" x 11" ou son équivalent métrique;
- Le plan sera produit sur feuille mobile et mis sous couvert permettant de procéder facilement aux révisions et mises à jour;
- Les cartes et illustrations devront être de même format que celui des pages de texte; pour des raisons pratiques, certaines cartes de plus grandes dimensions pourront être pliées ou placées en pochette à la fin du rapport.

b) Contenu du plan directeur

Le plan devra comprendre les sujets suivants:

- Chaîne d'approbation du plan
- Remerciements
- Table des matières
- I Introduction
 - . Enoncé du but du parc
 - . Enoncé des objectifs de gestion du parc

- . Bref exposé du contexte de préparation du plan directeur
- . Buts du plan directeur
- II Points saillants du plan
- III Plan directeur du parc
 - . Conservation et gestion des ressources
 - . Interprétation/renseignements/extension
 - . Services d'accueil
 - . Administration
 - . Zonage
 - . Motif architectural

 - . Stratégie de développement
 - . Programmation et échéancier sommaires

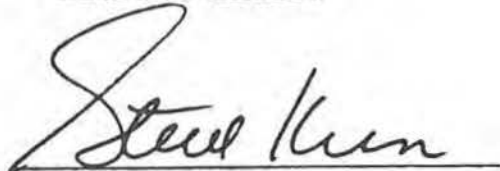
 - . Effets directs sur le fonctionnement et l'entretien
 - . Besoins de planification de programme et de recherche.
- IV Estimation préliminaire des effets sur le milieu
- Annexes
 - . Termes de référence du programme de planification
 - . Législation
 - . Politique
 - . Contexte régional
 - . Ressources naturelles
 - . Ressources culturelles

- . Historique
- . Analyse des ressources du parc
- . Programme de participation du public
- . Evaluation du potentiel d'utilisation

L'identification emblématique d'un ministère du gouvernement fédéral, de même que le sigle de Parcs Canada devront être utilisés conformément à la directive "PRM 40-4 "Manuel d'identification - Parcs Canada".

Un résumé du plan directeur, signé par le Ministre, sera disponible au public.

RECOMMENDATION



S.F. Kun

Directeur

Direction des parcs nationaux

APPROBATION



A.T. Davidson

Sous-ministre adjoint