



## LE PROCESSUS DE GESTION DES PARCS

# La planification

**La planification articule le projet d'un réseau harmonieux, à développer, adapter et entretenir sur une longue période. Elle devrait donc s'inscrire dans la durée, dans une perspective de développement durable. Elle amorce réellement le processus qui vise à offrir aux citoyens des parcs sécuritaires, accessibles et plaisants.**

Compte tenu des investissements importants que la mise en œuvre d'un plan peut représenter, on doit choisir soigneusement le terme : plan de trois ans, cinq ans, dix ans ou autre? Tout dépend des données disponibles, de l'étendue de la vision formulée à l'étape précédente, et des orientations et plans de développement actuels.

À ce stade, l'inventaire des ressources est fondamental, tout comme le portrait de la population et les besoins des divers groupes de population, exprimés ou non. Par ailleurs, y a-t-il des parcs régionaux ou nationaux à proximité qui répondent déjà à des besoins? Y a-t-il des services, des installations ou des équipements dans des municipalités voisines qui pourraient faire l'objet d'un partage ou d'ententes intermunicipales? Y a-t-il des ressources non municipales qu'on pourrait mettre à profit, comme des cours d'école ou même des terrains privés?

Le plan devra formuler un certain nombre de principes directeurs, qui serviront de références pour la conception, l'aménagement ou le réaménagement de chaque parc. Ces principes serviront aussi de base pour déterminer les indicateurs de succès.

### **Voici quelques éléments à retenir pour planifier judicieusement :**

- Planifier dans l'intérêt général, au profit de la communauté
- Planifier avec la participation des citoyens (démarche interactive)
- Planifier dans une perspective de développement durable
- Planifier dans une perspective d'amélioration des ressources
- Intégrer les parcs dans les orientations et plans existants
- Prévoir des indicateurs de succès
- Impliquer tous les acteurs du milieu dans l'identification des besoins
- Définir un cadre budgétaire global incluant toutes les étapes du processus de gestion

## **PLANIFICATION INTÉGRÉE DES PARCS**

La planification intégrée dont il est question ici est un exercice qui englobe l'ensemble des parcs de la municipalité. Elle procède d'une analyse qui prend en compte les parcs existants, les désirs et besoins de la population, ainsi que les ressources disponibles. Elle est à moyen ou long terme, s'inscrivant dans une perspective de développement durable, et est en harmonie avec les grandes orientations adoptées par les élus, souvent dans un plan d'ensemble. Elle est suffisamment souple pour permettre des mises à jour ou des modifications périodiques.

### **Le besoin de planifier**

**Le besoin de faire (ou refaire) un plan pour les parcs d'une municipalité peut se justifier par diverses raisons :**

- Variations démographiques importantes : population croissante ou décroissante, déplacements de population, modifications de la composition de la population (âges, communautés culturelles)
- Nouveaux lotissements (développement immobilier)
- Planification générale : nouveau plan d'urbanisme, nouvelles vision et orientations
- Engagement électoral
- Vétusté généralisée des équipements et des infrastructures dans les parcs
- Désaffection ou baisse notoire de fréquentation
- Besoins exprimés de nouveaux équipements ou de nouveaux parcs (demandes des citoyens)
- Volonté de développer une nouvelle vision selon diverses valeurs; etc.

### **Planifier au bénéfice de la communauté**

- La planification vise à offrir un réseau de parcs qui répond bien aux besoins de tous les groupes de population.
- La planification vise à augmenter la fréquentation des parcs et à ce que les citoyens se les approprient comme lieux de vie, de plaisir et de jeu.
- La planification vise à augmenter l'accessibilité des parcs en raison de leur répartition sur le territoire et selon les cinq dimensions de l'accessibilité (temporelle, spatiale, économique, culturelle et sociale).
- La planification vise à offrir des espaces plus fonctionnels dans les parcs pour permettre aux citoyens de bouger davantage.

## Une démarche démocratique

La démarche de planification devrait permettre aux citoyens d'exprimer leurs points de vue, leurs intérêts et leurs besoins, car ce sont eux qui sont les premiers usagers des parcs. Cette participation devrait notamment faciliter l'élaboration de la vision, la définition des objectifs et les choix d'aménagement.

**La participation citoyenne peut se faire entre autres par :**

- La consultation (sondages, groupes de discussion, forums citoyens, assemblées publiques)
- La représentation à un comité-conseil
- La mobilisation d'organismes citoyens représentatifs

Voir [La participation citoyenne](#).

Les organismes disciplinaires (fédérations, associations et clubs), les groupes de pression (environnement, santé, affaires, éducation), les entreprises, les institutions (établissements scolaires, centres d'hébergement, CPE) pourront également être consultés, mais l'équipe de planification ne devra jamais perdre de vue que l'intérêt général devrait prévaloir sur les intérêts particuliers de minorités.

Aussi, cette équipe devra faire la part des choses entre les besoins exprimés qui sont à court terme et ceux qui sont à plus long terme, entre les besoins de pratique libre (une valeur) et les besoins de pratique encadrée ou organisée.

L'ampleur des investissements requis et la perspective de développement durable exigent aussi une étude prospective des besoins. Planifier, c'est ainsi anticiper les tendances.

## La coordination interservices

La planification d'un réseau de parcs est un exercice multidisciplinaire. S'il faut assurément un maître d'œuvre, par exemple le service d'urbanisme, d'autres services municipaux seront partie prenante à la démarche, notamment le loisir, la culture et la vie communautaire.

Voir [Qui fait quoi?](#)

**Tout plan de mise sur pied ou de réorganisation d'un réseau de parcs devrait procéder d'une vision qui repose sur des valeurs et qui aurait avantage à être :**

- Validée par l'adhésion des citoyens à son énoncé
- Intégrée à la vision plus globale de la municipalité qui détermine ses grandes orientations

## Les désirs et besoins de la population

On ne devrait pas confondre désirs et besoins. Bon nombre de citoyens ont des besoins en matière de plein air et d'espaces de pratique libre pour leurs loisirs, mais ils ne les exprimeront peut-être pas. En revanche, des désirs exprimés peuvent être de simples effets de mode sans correspondre à des besoins profonds à plus long terme.

Cela ramène à l'importance de bien connaître la population. Statistiques les plus récentes, évolution démographique et tendances à long terme, répartition sur le territoire, caractéristiques culturelles fourniront autant de données précieuses pour l'analyse.

Par ailleurs, on cherchera à connaître les désirs et besoins des gens selon les groupes d'âge (enfants, préados, ados, jeunes familles, adultes, aînés) par divers moyens : sondages ou enquêtes, forums citoyens, groupes de discussion, etc. Veiller à rejoindre les groupes de population qui participent peu aux loisirs offerts par les organismes et la municipalité, ou qui fréquentent peu les lieux publics comme les parcs : personnes seules, personnes ayant des handicaps, jeunes filles dans certaines communautés, etc.

La consultation des organismes du milieu, tout particulièrement les organismes communautaires, peut aider à obtenir un portrait plus complet. On relèvera notamment les besoins du milieu scolaire (en période scolaire et en dehors de cette période) et ceux des services de garde.

Voir *La participation citoyenne*.

### **La connaissance des usagers**

Il importe de connaître le profil des usagers des parcs et autres lieux publics de loisir, et, si possible, à l'aide de données antérieures, l'évolution de ce profil : « La clientèle a-t-elle changé? » pourrait-on résumer.

Aussi, « à quelle fréquence vont-ils au parc ou dans les autres lieux? »

Si on procède par sondage, pourquoi ne pas demander en même temps à ces usagers s'ils sont satisfaits des services offerts, des équipements, de l'accessibilité, de la sécurité, de l'entretien et du personnel? Ont-ils des suggestions à faire pour améliorer les services?

## **BIEN CONNAÎTRE SON MILIEU**

La connaissance du milieu est indispensable pour planifier un réseau de parcs, et tout particulièrement pour déterminer la vocation dominante de chaque parc, en rapport avec les types de parcs possibles. Connaître le milieu est également essentiel pour améliorer ne serait-ce qu'un parc, remplacer des équipements, en installer de nouveaux ou réaménager certains espaces. Mais qu'est-ce que le milieu? Quels sont les outils les plus utiles pour dresser un portrait de son milieu? Où trouve-t-on les informations?

### **Choisir la bonne unité territoriale**

Un bon portrait débute par la sélection de l'unité territoriale appropriée. Si c'est la première fois, à des fins de planification générale par exemple, il est important d'obtenir un portrait d'ensemble de la municipalité, tout autant du territoire et des ressources que de la population. À des étapes ultérieures, on devra peut-être dresser des portraits de milieux plus spécifiques en fonction de parcs déterminés (parc de secteur ou de quartier, parc de voisinage). On cherchera ainsi à avoir une idée plus précise de la clientèle potentielle et, surtout, de ses besoins.

## Connaissance de la population

Selon la taille de la municipalité, on cherchera à obtenir les chiffres d'ensemble et par secteur ou quartier. En milieu peu peuplé, les chiffres pourront être ceux de la MRC.

- Population totale
  - Par groupe d'âge (il est possible d'obtenir les chiffres pour les 0-14 ans, 15-24 ans, 25-44 ans, 45-64 ans, 65 ans et plus)
  - Par sexe
- Densité de population (nombre d'habitants par km<sup>2</sup>)
- Taux d'activité
- Taux d'emploi
- Taux de chômage
- Revenu disponible par habitant
- Ménages (nombre total)
  - Avec enfants
  - Sans enfants
- Jeunes (0-24 ans)
  - Au niveau préscolaire
  - À l'école primaire
  - À l'école secondaire
  - Au niveau postsecondaire
  - Sur le marché du travail
- Perspectives démographiques (variation de la population projetée sur un horizon de 25 ans)
- Densité
- Taux de natalité
- Flux migratoires

## Connaissance du territoire

- Superficie
- Relief
- Milieu bâti (localisation des bâtiments publics, des établissements d'enseignement, des centres récréatifs ou d'entraînement privés, notamment les centres communautaires, des services de garde publics et privés, etc.)
- Ressources naturelles exploitables à des fins récréatives (cours d'eau, mer, lacs, forêts, montagnes, etc.)
- Propriétés municipales (terrains)
- Autres terrains publics

## Connaissance des ressources récréatives en plein air

On fera l'inventaire des ressources suivantes non seulement sur le territoire immédiatement concerné, mais aussi à proximité (autres quartiers ou municipalités, MRC, région) dans le but d'éviter le double emploi et d'offrir des services complémentaires ou intégrés.

- Parcs publics sous la responsabilité de la municipalité
- Piscines et patinoires extérieures publiques
- Plages publiques
- Aires de jeu ou de sport sous la responsabilité d'autres institutions publiques ou d'OSBL (cours de récréation ou stades d'établissements scolaires, de centres communautaires, de services de garde, etc.)
- Parcs régionaux ou nationaux
- Réserves fauniques
- Pistes cyclables
- Sentiers (pédestres, VTT, ski de fond, motoneige, etc.)
- Zoos
- Jardins botaniques
- Camps ou colonie de vacances (privés)
- Aires récréatives ou parcs de loisirs privés (parcs d'attractions, parcs aquatiques, domaines de ski alpin, golfs, etc.)
- Marinas

## Connaissance des organismes utilisateurs

Il importe de connaître tous les organismes susceptibles d'utiliser le ou les parcs. Pour chaque organisme, il faudra identifier un ou des responsables et avoir une bonne idée de sa mission et de son fonctionnement. Ces organismes pourront devenir des partenaires dans certains aspects de la gestion des parcs, notamment aux étapes de la promotion, de l'appropriation et de l'évaluation.

- Milieu scolaire : établissements ou commissions scolaires, établissements postsecondaires
- Services de garde : privés et publics (CPE)
- Clubs sociaux : Chevaliers de Colomb, Clubs Optimistes, Clubs Richelieu, Âge d'or, etc.
- Associations ou clubs sportifs
- Associations ou clubs scientifiques
- Associations culturelles
- Centres communautaires
- Maisons de jeunes
- Mouvements de jeunesse : scouts, clubs 4-H, cadets, etc.

## Où trouver les informations

### Institut de la statistique du Québec

L'[Institut de la statistique du Québec](#) est « l'organisme gouvernemental responsable de produire, d'analyser et de diffuser des informations statistiques officielles, objectives et de qualité pour le Québec ». Les informations qu'il présente proviennent majoritairement de Statistique Canada, qui assure les principales enquêtes de population.

Pour des données régionales ou s'appliquant aux MRC, on tirera profit à consulter la section Profils statistiques par région et MRC géographiques :

[http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/profils/region\\_00/region\\_00.htm](http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/profils/region_00/region_00.htm)

### Municipalités régionales de comté (MRC) et Conseils de santé et de services sociaux (CSSS)

Les MRC et les CSSS réalisent des portraits et des analyses qui contiennent généralement des informations spécifiques qui améliorent ou détaillent les informations en provenance de l'Institut de la statistique du Québec.

### Services municipaux

Plusieurs services municipaux collectent des données, lesquelles ne sont pas forcément centralisées dans une base unique. Consulter notamment les données des services d'urbanisme, de vie ou développement communautaire et de développement économique.

### Autres institutions publiques ou parapubliques

Commissions scolaires, établissements postsecondaires, URLS, etc.

### GéoClip

[GéoClip](#) est un outil d'analyse pour améliorer les habitudes de vie pour réaliser le portrait de l'environnement bâti et de l'environnement des services.

## Le portrait

Le portrait du milieu suppose un important travail d'analyse à partir des informations réunies. L'objectif est d'établir un profil type ou une image claire du milieu en croisant les variables et en identifiant les caractéristiques distinctives par rapport aux moyennes ou aux données plus générales. Par exemple, en quoi la population concernée se distingue-t-elle de la population en général au Québec ou même de la population du reste de la région? En quoi notre territoire présente-t-il des caractéristiques géographiques spécifiques?

Il est également intéressant de faire le portrait type de l'utilisateur des parcs et même, en poussant l'exercice plus loin, de l'utilisateur de chacun des principaux équipements : qui utilise les structures de jeu, les terrains de tennis, les piscines, les pistes cyclables, les sentiers de randonnée? Ici, il convient de préciser qu'il faudra sans doute recourir à la méthode de l'enquête pour obtenir les données.

À noter que les utilisateurs possibles peuvent aussi être des groupes ou des institutions, comme des clubs, des services de garde, des associations ou des établissements scolaires.

Le portrait spécifique d'un milieu de proximité, un quartier par exemple, aidera grandement à déterminer les besoins d'aménagement et de réaménagement d'un parc, surtout si le portrait d'ensemble a révélé d'importantes variations dans l'évolution de la population : vieillissement ou rajeunissement, nouvelles communautés culturelles, augmentation des familles par suite de développement domiciliaire ou économique, etc. Les besoins de la population ont-ils changé ou vont-ils changer?

## Les ressources

L'inventaire des ressources disponibles est fondamental pour la planification. Il importe en effet de savoir ce que l'on a (et dans quel état) pour mieux déterminer ce que l'on veut dans une perspective réaliste. Les ressources à examiner sont de trois ordres : matérielles, humaines et financières.

### Ressources matérielles

On fera l'inventaire quantitatif et qualitatif des ressources :

- Municipales sur le territoire : parcs et autres espaces publics, équipements qu'ils contiennent, état de fonctionnement
- Non municipales sur le territoire : cours d'école, terrains privés boisés, équipements de sport et de jeu qu'ils contiennent
- Extraterritoriales (à proximité) : parcs régionaux ou nationaux, bases de plein air

### Ressources humaines

- Nombre d'employés qui travaillent dans les parcs, liste des fonctions, mécanismes de coordination
- Accompagnateurs de groupes qui fréquentent les parcs : provenance, fonctions, formation

### Ressources financières

- Budget des parcs et évolution (analyse des divers postes budgétaires)
- Programmes de financement d'infrastructures provinciaux et fédéraux
- Contribution pour fins de parc (Fonds parcs)
- Autres sources de financement possibles : Pacte rural, revenus de la taxe fédérale d'accise sur l'essence (voir <https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/formulaires-publications/formulaires/xs8.html>), etc.

## LA CONTRIBUTION POUR FINS DE PARC

Les modes de financement des parcs pour leur aménagement ou leur réaménagement sont des enjeux importants pour toutes les municipalités. Celles-ci ne sauraient en négliger aucun, car il importe d'investir dans ces lieux publics qui profitent à toute la communauté et qui s'inscrivent dans une perspective de développement durable. Un levier de financement méconnu mais pourtant disponible à toutes les municipalités est la « contribution pour fins de parcs », qu'on appelle communément « Fonds parcs ». La présente fiche provient d'un *document du ministère des Affaires municipales* consacré à cette contribution.

### De quoi s'agit-il?

La contribution pour fins de parcs a pour objectif de faciliter l'aménagement, pour les municipalités de toute envergure, d'espaces répondant aux besoins des occupants des zones urbaines et nouvellement aménagées. Les dispositions relatives à cette contribution sont précisées aux articles 117.1 à 117.16 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Lors d'une demande de permis de lotissement ou, dans certains cas, de permis de construction, le pouvoir d'obliger le requérant à céder gratuitement une partie du site ou à payer une contribution financière peut aider la municipalité à établir, agrandir et aménager des parcs ou des terrains de jeu, ainsi qu'à protéger des espaces naturels.

## Comment en bénéficier?

Pour bénéficier de cette contribution, les municipalités doivent en premier lieu définir ses modalités d'application dans le règlement de lotissement ou le règlement de zonage. À ce moment, il sera également possible de circonscrire ce que l'on entend par « projet de développement » puisque la loi ne définit pas clairement cette appellation.

La municipalité peut déterminer que la contribution est exigible lors de l'approbation du plan cadastral ou lors de la délivrance d'un permis de construction. Elle oblige alors le promoteur à acquitter la contribution.

Par exemple, la municipalité peut exiger la contribution pour la construction d'un nouveau bâtiment principal sur un terrain immatriculé comme lot distinct dans le permis de lotissement. Plus couramment, le redéveloppement d'un terrain (dénommé immeuble au sens de la loi) déjà existant entraînera une contribution pour fins de parcs.

En plus, la municipalité peut ajouter des dispositions pour déterminer le choix d'un terrain qui pourra le mieux répondre aux exigences de la communauté.

## Formes de contribution

**La contribution pour fins de parcs est un levier de financement intéressant parce qu'elle peut se présenter sous deux formes :**

- Contribution monétaire affectée uniquement à l'aménagement ou au réaménagement de parcs;
- Cession gratuite d'un terrain à la municipalité.

Ces deux options, ou une combinaison des deux, peuvent être indiquées dans le règlement de lotissement ou de zonage.

La seule constante demeure que la valeur du terrain ou le montant de la contribution monétaire ne peut dépasser 10 % de la valeur totale du site au moment de la demande du permis. La valeur peut être établie selon l'évaluation foncière de la municipalité ou par un évaluateur agréé.

## Que peut-on faire avec cette contribution?

**La contribution pour fins de parcs représente un moyen intéressant pour réaliser plusieurs projets. Elle ne peut cependant être utilisée qu'aux fins directes suivantes :**

- Acheter ou aménager des terrains à des fins de parcs ou de terrains de jeu.
- Construire un bâtiment dont l'utilisation est inhérente à l'utilisation ou au maintien d'un parc, d'un terrain de jeu ou d'un espace naturel.
- Acheter des terrains à des fins d'espaces naturels.
- Acheter des végétaux (arbres, plantes gazon, etc.) et les planter sur les propriétés de la municipalité.

En plus, elle peut être utilisée comme part de la municipalité dans le cadre d'une entente répondant aux dispositions de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Cette disposition permet notamment de contribuer à un projet majeur visant l'aménagement d'un espace public à des fins récréatives ou sportives au niveau régional.

### **Qui s'en occupe?**

Comme toutes les municipalités peuvent bénéficier de cette contribution et sont invitées à en définir les modalités d'application, les gestionnaires de parcs devraient normalement bien connaître cette source de financement. Il convient à tout le moins de se renseigner auprès du directeur général ou du greffier de la municipalité.

### **Un investissement**

La contribution pour fins de parcs est un excellent levier de financement qui devrait apparaître dans la planification budgétaire. Loin de mettre en péril le développement résidentiel, cette contribution des promoteurs demeure un investissement qui confère une plus-value aux projets en raison de l'attrait des espaces verts et des espaces récréatifs au cœur de l'habitat. C'est un avantage économique en plus d'être une source de bienfaits pour la communauté (santé, environnement, éducation, socialisation, plaisir).

## **LES PRINCIPES DIRECTEURS**

Les étapes précédentes devraient permettre de dégager un certain nombre de principes directeurs. Ces principes peuvent être associés aux valeurs retenues dans la vision, mais ils auront une portée opérationnelle, donc devront être plus détaillés.

Par exemple, si on a retenu la valeur accessibilité et qu'il y a une demande citoyenne d'accroître l'accessibilité, il faudra préciser de quelle manière on veut favoriser cette accessibilité et quelles dimensions de l'accessibilité il faudra privilégier. L'accessibilité temporelle pourrait notamment exiger des efforts particuliers pour offrir davantage d'espaces de jeu en hiver.

De même pourrait-on parler du principe de complémentarité, qui commande de répartir judicieusement les ressources dans le réseau.

Les principes directeurs seront des références constantes pour la conception, l'aménagement ou le réaménagement de chaque parc. Ils serviront aussi de base pour déterminer les indicateurs de succès (voir plus loin).

## **LES CHOIX À EFFECTUER**

Suivant l'analyse des données recueillies, l'étude des besoins et l'inventaire des ressources, l'équipe de planification devrait se trouver face à plusieurs choix. Ces choix devraient être guidés principalement par la vision, les valeurs de référence et les principes directeurs.

**Voici quelques pistes en forme d'interrogations :**

- Quelle proportion du territoire devrait être réservée aux parcs?
- Devrait-on créer un ou des nouveaux parcs? De quel type? Où? Sur quel terrain?
- Devrait-on changer la vocation de certains parcs?
- Quels parcs devront faire l'objet d'un réaménagement? Quel genre de réaménagement?
- Peut-on conclure des ententes de partenariat pour l'utilisation d'espaces qui n'appartiennent pas à la municipalité?
- Peut-on augmenter la fréquentation en concluant des ententes de partenariat avec des institutions ou des organismes?
- Dans quels parcs pourrait-on améliorer les espaces de jeu pour les enfants en vue de contribuer davantage à leur développement?
- Convient-il de relier tous les parcs en réseau à l'aide de voies de circulation favorisant le transport actif?

## **LE CADRE BUDGÉTAIRE**

Le cadre budgétaire devrait englober toutes les phases du processus de gestion des parcs, soit, après la planification elle-même, la conception de nouveaux parcs (s'il y a lieu), la réalisation (aménagement ou réaménagement), la promotion, l'appropriation, les opérations courantes et l'évaluation.

## **LA COHÉRENCE**

La planification d'un réseau de parcs ne se fait évidemment pas en vase clos. Le plan s'harmonisera avec le plan d'urbanisme ou le schéma d'aménagement (à moins qu'il ne s'y trouve intégré) et tiendra compte des règlements de zonage, ainsi que de toute autre politique ou réglementation afférente, qu'il s'agisse de sécurité publique, de protection de l'environnement, de salubrité ou autre.

Il est souhaitable que la vision, les valeurs et les principes directeurs soient repris ou reproduits dans d'autres plans municipaux ou dans diverses politiques municipales.



## LES INDICATEURS DE SUCCÈS

Il est essentiel enfin que le plan définisse des indicateurs de succès mesurables périodiquement. Mentionnons par exemple :

- La fréquentation (si possible, par groupe d'âge)
- La sécurité (relevé des incidents et accidents, efficacité des interventions d'urgence)
- L'appréciation par les usagers (référence à la valeur « plaisir »)
- La variété des activités pratiquées librement
- La participation aux fêtes populaires et autres rassemblements
- La diversité des groupes d'usagers
- Les demandes d'organisation d'activités spéciales
- La « santé » de la flore et de la faune (diversité biologique)

## RESSOURCES

Pour en savoir plus long sur la planification stratégique au niveau municipal, voir : [Planification stratégique](#), ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT)

### ► OUTIL PRATIQUE

Faire un plan directeur des parcs et espaces verts



### ► WEBINAIRE