

Université de Montréal

La planification des parcs et espaces verts dans un contexte de densification urbaine : le point de vue de professionnels sur les outils à leur disposition dans les municipalités québécoises

Par

Marianne Desfossés

École d'urbanisme et d'architecture de paysage

Faculté de l'aménagement

Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de maîtrise
en aménagement, option ville, territoire et paysage

Juin 2022

© Marianne Desfossés, 2022

Université de Montréal

Département d'urbanisme / École d'urbanisme et d'architecture de paysage / Faculté
d'aménagement

Ce mémoire intitulé

**La planification des parcs et espaces verts dans un contexte de densification urbaine : le point
de vue de professionnels sur les outils à leur disposition dans les municipalités québécoises**

Présenté par

Marianne Desfossés

A été évalué(e) par un jury composé des personnes suivantes

Danielle Labbé

Présidente du jury

Jean-Philippe Meloche

Directeur de recherche

Michel Rochefort

Évaluateur externe

Résumé

Alors que les bienfaits des parcs et espaces verts sont largement démontrés dans la littérature, la pandémie de COVID-19 a mis en lumière la nécessité de ces espaces auprès de la population, notamment en milieux urbains denses. Malgré cela, des recherches indiquent que dans les villes où la densité est importante, ces dernières peinent à offrir une quantité suffisante de ces espaces à leurs citoyens. Des recherches illustrent le rôle clé des outils d'aménagement et d'urbanisme pour planifier l'offre en parcs et espaces verts dans un contexte de densification urbaine, mais sans offrir de réponse complète quant aux façons dont les municipalités devraient utiliser ou combiner ces outils. Alors que le Québec a planifié la consolidation des municipalités déjà développées pour accueillir la croissance démographique anticipée, les outils qu'il met à la disposition des municipalités et la façon dont elles les utilisent pourront-ils lui permettre de planifier adéquatement l'offre en parcs et espaces verts dans ces milieux à densifier ?

En s'appuyant sur la perspective de 15 professionnels de l'aménagement œuvrant pour des municipalités québécoises, cette recherche approfondit l'utilisation et l'influence des outils d'aménagement et d'urbanisme sur la planification de l'offre en parcs et espaces verts dans les milieux à consolider. La recherche a pour objectif de comprendre de quelles façons ces espaces sont planifiés, quels sont les outils utilisés, les pratiques porteuses et les facteurs de succès.

Les résultats suggèrent que les outils québécois peuvent permettre aux municipalités de planifier adéquatement les parcs et espaces verts de leurs citoyens s'ils sont utilisés en synergie, en support à la négociation, et de manière concertée et innovante. Toutefois, les défis pour y arriver demeurent nombreux. Cette recherche contribue à l'avancée des connaissances en documentant la création de parcs et espaces verts dans un contexte de consolidation et de densification d'espaces urbains au Québec. Elle permet également de conscientiser les acteurs à l'importance et aux enjeux des parcs et espaces verts et aux spécificités des outils et des pratiques existantes en amont de la consolidation urbaine à venir.

Mots-clés : Parcs, espaces verts, outils d'aménagement et d'urbanisme, consolidation urbaine, densification, méthode de planification, municipalités, Québec

Abstract

While the benefits of parks and greenspaces are widely demonstrated in the literature, the COVID-19 pandemic has highlighted the need for these spaces among the population, particularly in dense urban environments. Despite this, research indicates that cities with high densities struggle to provide adequate amounts of these spaces to their citizens. Research illustrates the key role of planning and development tools in planning the supply of parks and greenspaces in the context of urban densification but does not provide a comprehensive answer as to how municipalities should use or combine these tools. While Quebec has planned the consolidation of already developed municipalities to accommodate anticipated population growth, will the tools it makes available to municipalities and the way they use them allow it to adequately plan the supply of parks and green spaces in these densifying environments?

Based on the perspective of 15 planning professionals working for Quebec municipalities, this research examines the use and influence of planning tools on the planning of parks and green spaces in areas to be consolidated. The objective of the research is to understand how these spaces are planned, what tools are used, what practices are effective and what factors contribute to their success.

The results suggest that Quebec's tools can enable municipalities to adequately plan parks and greenspaces if they are used in synergy, in support of negotiation, and in a concerted and innovative manner. However, the challenges to achieve this remain numerous. This research contributes to the advancement of knowledge by documenting the creation of parks and greenspaces in a context of consolidation and densification of urban spaces in Quebec. It also allows us to raise awareness of the importance of parks and greenspaces and the specificities of the existing tools and practices upstream of the urban consolidation to be carried out.

Keywords : Urban parks, Greenspace, planning tools, urban consolidation, densification, planning practice, municipalities, Québec

Table des matières

Résumé	v
Abstract.....	vii
Table des matières.....	ix
Liste des tableaux.....	xii
Liste des figures.....	xii
Liste des sigles et abréviations	xiii
Remerciements.....	xvii
Chapitre 1 – Introduction	19
1.1 La densification du Québec	20
1.2 Facteurs d’influence	21
1.3 Outils d’urbanisme et d’aménagement québécois	23
1.4 Question de recherche	24
Chapitre 2 – Contexte et outils d’aménagement et d’urbanisme.....	27
2.1. Le contexte	27
2.1.1 Les parcs et espaces verts	27
2.1.2 La responsabilité de la planification de l’offre en PEV.....	29
2.1.3 Milieux urbains à consolider et projets de consolidation.....	29
2.1.4 Processus d’analyse et d’approbation des projets	31
2.1.5 Facteurs qui guident la planification de l’offre	33
2.2 Outils d’aménagement et d’urbanisme et leurs rôles.....	37
2.2.1 Origine des outils.....	37

2.2.2	Obligations de concordance.....	42
2.2.3	Outils de planification	43
2.2.4	Outils réglementaires.....	49
2.2.5	Outils de financement et de maîtrise foncière	59
2.2.6	Autres outils	67
2.3	Hypothèses préliminaires.....	68
2.3.1	Des outils suffisants mais peu utilisés.....	69
2.3.2	Les pratiques peuvent-elles compenser les lacunes des outils en place ?	70
Chapitre 3 – Méthodologie		74
3.1	Stratégie générale de recherche	74
3.2	Participants et municipalités admissibles	75
3.3	Recrutement et sélection des professionnels	75
3.4	Entretiens réalisés	78
3.5	Portrait des professionnels retenus	78
3.6	Guide d’entretien	79
3.7	Traitement des données et éthique de la recherche	81
Chapitre 4 – Résultats		84
4.1	Les outils performant mieux en synergie.....	84
4.1.1	Outils essentiels.....	87
4.1.2	Des outils et pratiques sous-utilisés ayant un grand potentiel.....	98
4.2	Maximiser l’offre fournie par les promoteurs en s’outillant pour négocier	108
4.2.1	L’impact des catégories de projets sur la négociation.....	109
4.2.2	Ces outils qui facilitent les négociations	111
4.3	Concertation et coordination au profit d’une offre plus adaptée	118

4.3.1	L'absence d'un porteur menace l'offre en PEV.....	118
4.3.2	Les défis à surmonter pour briser les silos.....	120
4.3.2	Utiliser les processus d'élaboration et de révision des outils pour briser les silos	122
4.3.3	Systematiser la concertation pour maximiser les bénéfices	122
4.3.4	Des pratiques innovantes issues de la concertation.....	124
Chapitre 5 – Discussion et conclusion		129
5.1	Un coffre d'outils suffisamment rempli ?.....	129
5.1.1	Bénéfices des outils.....	130
5.1.2	Facteurs qui influencent la planification.....	131
5.2	Les pratiques professionnelles compensent-elles l'absence d'outils ?.....	133
5.2.1	Pratiques porteuses de succès.....	134
5.2.2	Planifier adéquatement les PEV.....	137
5.2.3	La pratique de la négociation.....	139
5.3	Conclusion	141
Références bibliographiques		144
Annexe 1 – Guide d'entretien		159
Annexe 2 – Certificat d'approbation éthique		161
Annexe 3 - Formulaire d'information et de consentement.....		162
Annexe 4 – Courriel de sollicitation		166

Liste des tableaux

Tableau 1. – Outils d’aménagement et d’urbanisme impliqués dans la planification de l’offre en PEV	40
Tableau 2. – Localisation des entretiens réalisés.....	77
Tableau 3. – Regroupements effectués	82
Tableau 4. – Utilisation des différents outils d’aménagement.....	86
Tableau 5. – Outils essentiels à la planification de l’offre en PEV : bénéfiques et limites.....	89
Tableau 6. – Types de contributions exigibles en vertu de la LAU	99

Liste des figures

Figure 1. – Processus d'analyse et d'approbation des projets selon les catégories	109
---	-----

Liste des sigles et abréviations

CERAH : comité d'éthique de la recherche en arts et humanité

CM : Communauté métropolitaine

CSS : centres de services scolaires

ETM : Entente sur les travaux municipaux

LAU : Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q. a-19.1)

LCV : Loi sur les cités et villes

LQE : Loi sur la qualité de l'environnement

MAMH : ministère des Affaires municipales et de l'habitation

MRC : Municipalité régionale de comté

PAE : Plans d'aménagement d'ensemble

PEV : Parcs et espaces verts

PIIA : plans d'implantation et d'intégration architecturale

PMAD : Plan métropolitain d'aménagement et de développement

PPCMOI : projets particuliers de construction, de modification et d'occupation d'un immeuble

PPU : Programme particulier d'urbanisme

PU : Plan d'urbanisme

SAD : Schéma d'aménagement et de développement

TOD : Transit-oriented development

À mon cœur, grâce à qui j'ai pu soulever cette montagne.

À mes cocottes, à qui j'ai voulu montrer que les rêves peuvent se réaliser.

Aux nombreuses étoiles qui ont illuminé ma route.

À vous citoyens, au cœur de ma pratique professionnelle.

Remerciements

Un proverbe africain mentionne qu'il faut tout un village pour élever un enfant. Grâce à tous ceux qui m'ont aidé dans mon parcours, je dirais qu'il s'applique également à la réalisation d'une maîtrise avec mémoire. Sans le soutien de mes proches et des personnes qui m'ont accompagnée durant ce long périple, ce mémoire n'aurait pas pu voir le jour.

Mes premiers remerciements sont destinés aux deux principaux piliers de mon parcours. Merci à mon conjoint, Claude Langelier qui m'a accompagné durant ce grand voyage par son dévouement, ses conseils avisés, son support inconditionnel, son aide incroyable et son écoute sans jugement. Merci à mon directeur de recherche, Jean-Philippe Meloche, qui a été la boussole de mon parcours. La rigueur et le professionnalisme dont il a fait part, sa patience, son écoute, sa grande disponibilité et surtout sa franchise dans l'accompagnement et les conseils avisés qu'il m'a offerts ont été des atouts essentiels au succès de ma démarche.

Je souhaite remercier tout spécialement les professionnels qui ont participé à cette recherche. Votre passion, votre généreux don de temps tout comme l'ouverture dont vous avez fait part ont été grandement appréciés. Aucun résultat n'aurait pu être obtenu sans vous. J'espère sincèrement que les résultats de cette recherche pourront vous être utiles en retour.

Je remercie Paula Negron-Poblete, pour avoir réussi à me convaincre d'effectuer un retour aux études ainsi que Paul Lewis, qui a rendu cette idée concrète en m'aidant à établir les bases de ce projet. Je remercie chaleureusement mon grand ami Pascal pour son enthousiasme, son œil avisé et ses commentaires judicieux. Je remercie également mes amis Stéphanie, Bernard, Carolyn, Odile et Myriam, ainsi que mes amis et collègues de Brossard pour leur curiosité, leur amour et leur soutien. Nos échanges ont enrichi mes réflexions, vos bons mots m'ont réconfortée et vos encouragements m'ont poussée vers la ligne d'arrivée. Enfin, je remercie mes filles qui, par leurs attentions et leurs jolis dessins, ont réussi à m'apporter courage, sérénité, joie, bonheur et réconfort, tout en me gardant les pieds bien ancrés dans la réalité.

À vous tous, villageois si chers à mon parcours, merci pour tout.

Chapitre 1 – Introduction

« Sustainable communities are places that people like living in, and want to stay in, neighbourhoods with real character and sense of place. These successful places should have well-designed green spaces that people will want to use and respect. »

Commission for Architecture and the Built Environment (2005, p.1)

Les démonstrations scientifiques des effets bénéfiques des parcs et espaces verts (PEV) sur les citoyens et sur la ville se multiplient et prouvent leur caractère essentiel (Pincetl et Gearin, 2005). Cette nécessité s'est illustrée encore davantage avec la pandémie de COVID-19 auprès de la population, notamment en Europe selon Kleinschroth et Kowarik (2020). Cette nécessité s'explique par le fait que les PEV apportent des bénéfices importants sur la santé et la qualité de vie générale, autant en matière de santé psychologique que de santé physique, notamment par l'incitation à la pratique d'activités physiques et les effets apaisants de la nature (Bowler, 2010; Douglas, 2012; Harnik, 2010; Hooper et al., 2018; Rakhshandehroo et al., 2015; Twohig-Bennett et Jones, 2018). De façon encore plus directe, Bilger et Carrieri (2013) concluent que pour l'Italie, le maintien d'une bonne qualité de vie et d'une bonne santé pour les populations urbaines découle en partie de la présence des parcs et espaces verts. Mais les bénéfices des PEV vont plus loin encore. Ces derniers apportent également des effets positifs sur la communauté et le patrimoine, par les rencontres qu'ils provoquent et les événements qui s'y déroulent (Bowler, 2010; Fabos, 2004 ; Émond, 2017). Enfin, par la présence de végétation, ils apportent de nombreux bénéfices et services écosystémiques, notamment par la création d'îlots de fraîcheur, la séquestration du CO² et la réduction du bruit ambiant, tout comme la préservation de la biodiversité (Boulton et al., 2020; Byrne et Sipe, 2010; Fabos, 2004; Govindarajulu, 2014; Haaland et van Den Bosch, 2015). Tous ces bénéfices mis ensemble illustrent la nécessité et la pertinence de leur assurer une juste place dans le territoire urbanisé.

Cette place est appelée à grandir en importance dans les prochaines années. Selon l'Organisation mondiale de la santé (2010), les zones urbaines ne cessent de croître et les estimations prévoient qu'en 2050, plus de 70 % de la population mondiale vivra en territoire urbanisé.

Afin d'encadrer cette croissance de façon adéquate et durable, Byrne et Sipe (2010) indiquent que de nouvelles façons d'aménager les villes, basées sur une augmentation de la densité résidentielle, ont été mises de l'avant par les instances décisionnelles en planification. En parallèle, dans un contexte dense, les besoins en parcs et espaces verts augmentent en importance puisque l'accès à l'espace vert privé diminue, ce qui, selon Byrne et al. (2010) devrait exiger d'être compensé par un meilleur accès à l'espace vert public.

Toutefois, selon de nombreux auteurs (Byrne et Sipe, 2010; Haaland et van den Bosch, 2015), la densification qui en résulte n'apporte pas toujours les bénéfices escomptés, notamment en matière d'équité sociale, de pollution et de qualité de vie en général, mais également du côté des parcs et espaces verts. À ce titre, la littérature montre que les grandes villes du monde (Grande-Bretagne, Suède, Pays-Bas, Corée) n'arrivent pas à fournir des parcs et espaces verts à la hauteur des attentes (Beer et al., 2003; Searle, 2011; Byrne et al., 2010; Oh et Jeong, 2007). Fuller et Gaston (2009) vont encore plus loin en déclarant : « we document a dramatic drop in *per capita* green space provision in cities with greater population densities » (p. 354). Ainsi, malgré les bénéfices largement démontrés des PEV en milieux urbains, assurer une offre suffisante semble de plus en plus difficile.

1.1 La densification du Québec

Ce constat est préoccupant pour le Québec alors qu'une augmentation de la population québécoise est projetée d'ici 2030, majoritairement dans les régions métropolitaines les plus densément peuplées (ISQ, 2019). Pour répondre à cette croissance anticipée, les régions et communautés métropolitaines obligent maintenant les municipalités qui les composent à se densifier et à se consolider à l'intérieur des secteurs déjà urbanisés (Communauté métropolitaine de Montréal, s.d.; Communauté métropolitaine de Québec, 2013; Ville de Gatineau, 2013). Le territoire déjà urbanisé devra donc se redévelopper et augmenter sa densité résidentielle. Cette façon de planifier le territoire se définit comme de la consolidation urbaine (voir sous-section

2.1.3 pour plus de détails sur la consolidation urbaine). Bien que les outils de planification régionaux soient très précis quant aux seuils minimums de densités fixés pour les projets de consolidation à planifier, ils demeurent muets sur la façon et les moyens à prendre pour planifier l'offre en PEV à l'échelle locale.

1.2 Facteurs d'influence

Comment et avec quels outils les villes et municipalités peuvent-elles agir pour contrer le manque appréhendé d'offre en PEV ? Plusieurs facteurs ont été recensés pour expliquer ce qui influence l'offre en parcs et espaces verts et sur lesquels les municipalités peuvent agir pour inverser la tendance à la baisse. Parmi ces facteurs, les outils d'aménagement figurent en tête, suivis par la disponibilité des ressources et la gouvernance, avec comme élément principal d'influence le leadership politique (Boulton et al., 2018 ; Ordóñez et al., 2020). En plus des facteurs mentionnés, d'autres amplifient les difficultés associées à l'ajout de parcs et espaces verts (PEV) en milieu urbain. Ces facteurs sont notamment le contexte du milieu d'insertion (autant physique que politique), la rareté des terrains et des ressources humaines et financières ainsi que la dynamique des marchés immobiliers (Artmann et al., 2019; Byomkesh et al. 2012; Ordóñez et al., 2020; Orsi, 2018; Rafiee et al., 2009; Ståhle, 2010; Tzoulas et al., 2009; Boulton et al., 2019). Cette quantité importante de facteurs principaux et secondaires illustre la complexité de la planification des PEV en milieu urbain et permet d'expliquer en partie pourquoi l'offre peine à répondre à la demande dans un contexte de densification résidentielle.

Les facteurs qui ont été identifiés par les chercheurs comme ayant une incidence sur la planification et l'offre en PEV dans les milieux à consolider, comme la rareté des terrains et leurs coûts élevés, sont susceptibles d'affecter également le Québec. En raison des obligations de densités minimales prescrites dans les outils de planification régionaux, les potentiels de développement des terrains situés dans les secteurs à consolider vont augmenter, ce qui risque de causer une augmentation de la valeur marchande de ces terrains et ainsi menacer l'offre en PEV. De plus, la littérature indique que le type de milieu, notamment le milieu dense, influence également l'offre en PEV (Garcia-Garcia et al., 2020 ; Orsi, 2018). Puisque les types de milieux sont

appelés à se densifier, la façon dont les municipalités planifient l'offre devrait également en tenir compte. Mais comment ?

Bien que les outils d'aménagement jouent un rôle clé dans la planification et l'offre en PEV, ils entrent en relation avec les autres facteurs d'influence cités précédemment. À ce titre, Choumert et Salanie (2008) soulignent que la disponibilité des ressources est au cœur des défis associés à l'offre en PEV et est sous-jacente aux politiques et outils d'aménagement. En effet, les ressources financières requises pour acquérir, aménager et entretenir un PEV sont importantes, alors que les bénéfices associés à leur présence sont bien connus mais difficiles à quantifier monétairement selon Shimamoto (2019) ainsi que Choumert et Salanie (2008).

D'ailleurs, dans un contexte où les finances publiques sont limitées, les études observent un impact négatif sur l'offre en PEV (acquisition et entretien) et sur les politiques à leurs égards (Shimamoto, 2019; Artmann et al., 2019; Boulton et al., 2018). Concernant l'acquisition de terrains additionnels à des fins de PEV, les auteurs concluent que l'économie et le marché immobilier font augmenter le prix des terrains et engendrent une pression de développement sur ces derniers (Boulton et al., 2020; Garcia-Garcia et al., 2020; Shimamoto, 2019). Le rôle des outils d'aménagement apparaît crucial dans cet enjeu puisque le temps requis pour élaborer les outils et procéder aux acquisitions peut rendre ces outils caducs selon Garcia-Garcia et al. (2020). Le facteur du temps implique également, selon Boulton et al. (2020), la réalisation d'acquisitions stratégiques avant que la croissance du marché immobilier n'affecte les prix. Concernant la gouvernance, les auteurs concluent qu'une coordination des différents acteurs est essentielle pour assurer le succès des outils d'aménagement autant à l'interne qu'avec les acteurs privés (Garcia-Garcia, 2020; Ordóñez, 2020; Artmann et al., 2019).

Cette multiplicité de facteurs qui s'influencent les uns les autres agit sur l'efficacité des outils d'aménagement dans l'offre en parcs et espaces verts sans toutefois que ces interrelations soient suffisamment comprises (Boulton et al. 2018; Ordóñez et al., 2020; Jim et Chen, 2006). Ce manque de connaissances se traduit également dans les outils d'aménagement utilisés pour gérer l'offre en PEV qui, selon Boulton et al. (2020), ne considèrent pas l'ensemble des enjeux associés à l'offre en PEV. La situation est préoccupante selon Byrne et Sipe (2010) et Haaland et van den Bosch

(2015) puisque la densification amplifie les effets négatifs de différents facteurs qui influencent l'offre en PEV. Cette conclusion nous indique que cette interaction agit sur l'efficacité des outils et devrait être considérée dans les actions à prendre afin d'augmenter l'offre en PEV.

1.3 Outils d'urbanisme et d'aménagement québécois

Pour planifier l'offre en PEV, les municipalités du Québec disposent d'un éventail d'outils d'aménagement et d'urbanisme, dont la forte majorité est issue de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹ (LAU). L'éventail des outils disponibles est approfondi dans la section 2.2. Parmi les outils dont le Québec dispose pour y arriver, seul deux d'entre eux ont pour objet spécifique les PEV. Le premier est le plan directeur des parcs et espaces verts, dédié spécifiquement aux PEV. Il constitue un « outil de planification et d'aide à la prise de décision » (Antoniolli et Poulet, 2018, p. 36) mais n'est pas encadré par une loi. Les balises que cet outil contient ne sont pas directement applicables aux citoyens tels que le sont les outils de réglementation (MAMH, 2010a), ce qui lui donne un pouvoir limité et fait en sorte qu'il ne peut être le seul utilisé pour planifier les PEV.

Le second outil à la disposition des municipalités qui traite spécifiquement des PEV est également issu de la LAU. Ce sont les contributions pour fins de parc, terrain de jeu et espace naturel, qui offrent des possibilités de financement aux municipalités destinées spécifiquement pour les PEV. Pour être pleinement applicables, ces possibilités de financement doivent se décliner dans deux règlements distincts, soit le règlement de zonage et le règlement de lotissement. L'utilisation de ce dernier est documentée et est largement répandue dans les municipalités à l'échelle de la province selon deux études (Fontaine, 2011; Rochefort et al., 2019). Malgré cette utilisation répandue, il n'est pas certain que ces outils soient adaptés au contexte de planification actuel qui implique la consolidation urbaine à l'intérieur de milieux urbanisés existants. En effet, bien que les municipalités soient appelées à se densifier, de nouveaux résidents et donc des besoins additionnels seront à combler. Toutefois, les normes de cet outil prennent appui sur les superficies des terrains visés par les projets et font abstraction du nombre d'habitants qui en

¹ L.R.Q., c., A-19.1 [LAU]

bénéficieront tout comme de leurs besoins. D'ailleurs, les seuils exigés de ces contributions (maximum 10 % de la superficie du terrain visé, sauf exceptions, voir chapitre 2) n'ont que très peu changé dans les dernières années, alors que les obligations de densités, elles, ont grandement augmenté. De plus, les recherches antérieures sur les normes utilisées pour planifier l'offre en PEV remettent en question l'utilisation de normes pour planifier des PEV, faute de bases appuyées scientifiquement et sans considération des besoins des habitants (Veal, 2013; Nucci, 2018; Ståhle, 2010).

Enfin, les municipalités disposent de plusieurs autres outils d'aménagement et d'urbanisme qui leur permettent d'agir sur un aspect ou un autre des PEV, mais elles ne le font pas de façon toujours explicite. À titre d'exemple, on peut penser au plan d'urbanisme, dont l'utilisation est généralisée à l'ensemble des municipalités du Québec (MAMH, 2010b). Toutefois, cet outil est utilisé pour planifier la vision générale de la municipalité, en incluant notamment les affectations générales, les relations entre les différentes fonctions, etc. Ainsi, il n'a pas pour focale exclusive la planification des PEV mais ces derniers en sont plutôt l'un des éléments, parmi tous ceux qui doivent être considérés. Ainsi, le rôle et la portée et les facteurs qui influencent les outils à la disposition des municipalités pour planifier les PEV restent à préciser.

1.4 Question de recherche

Lorsque l'on croise les obligations récentes de consolidation du territoire québécois à ces constats, il apparaît important de se poser la question : est-ce que les municipalités québécoises sont adéquatement outillées pour planifier les PEV dans les milieux urbains à consolider ?

Pour répondre à cette question, cette recherche étudie la façon dont l'offre en PEV est planifiée dans les municipalités québécoises appelées à vivre de la consolidation urbaine. Puisque les professionnels de l'aménagement jouent un rôle clé dans les décisions prises au quotidien et celles reliées aux planifications stratégiques (Sipilä et Tyrväinen, 2005; Mincey et al., 2013), cette recherche a choisi leur perspective pour répondre aux interrogations énoncées. Ainsi, à travers la perspective des professionnels directement impliqués dans la planification du territoire et l'évaluation des projets de consolidation au Québec, cette recherche a analysé l'incidence de l'utilisation des outils d'aménagement sur la planification de l'offre en PEV dans les milieux

appelés à se consolider. Étant situés au cœur des processus décisionnels internes, ces professionnels ont pu apporter un éclairage sur les écarts qui existent entre la théorie et la pratique, tel que l'ont fait Boulton et al. (2018).

De façon plus spécifique, cette étude a pour objectifs de comprendre, à travers la perspective de professionnels municipaux en aménagement :

1. Comment l'offre en parcs et espaces verts est planifiée à la fois dans les milieux à consolider mais également lors du processus d'analyse et d'approbation de projets de consolidation ; et
2. Quels sont les outils d'aménagement et d'urbanisme ainsi que les pratiques de planification utilisés par les municipalités pour planifier l'offre en PEV sur leurs territoires respectifs et ce, afin d'identifier quelles sont les portées et les limites de ces outils, ainsi que les pratiques porteuses.

Au niveau provincial, cette recherche permet de sensibiliser les différentes parties prenantes à l'importance des PEV et aux défis associés à la planification des PEV dans les milieux denses. Elle fait ressortir le rôle crucial des outils d'aménagement et d'urbanisme dans la planification de l'offre en PEV, ainsi que celui des processus d'analyse et d'approbation des projets qui s'appuient sur ces outils.

Elle permet également d'approfondir les connaissances associées à la planification des parcs et espaces verts tant du côté des outils d'aménagement, de leur utilisation, que de la pertinence de leur contenu grâce aux informations fournies par les professionnels municipaux de l'aménagement qui les utilisent. Elle dégage les pratiques de planification les plus porteuses en fonction des outils d'aménagement et d'urbanisme disponibles.

Cette étude permet également de documenter les relations qui existent entre les différents outils d'aménagement et d'urbanisme, les facteurs d'influence et les impacts de ces relations sur la planification de l'offre en parcs et espaces verts. Ces connaissances offrent des solutions concrètes aux professionnels pour agir de façon positive sur l'offre en parcs et espaces verts en matière de planification. Les résultats de cette recherche arrivent à un moment clé pour les

municipalités, alors que les potentiels de densification rendus possibles par les récentes modifications aux outils d'aménagement régionaux demeurent peu exploités à ce jour. Ainsi, il sera possible pour les municipalités d'apporter des ajustements aux outils et pratiques de planification afin de mieux encadrer l'analyse des nombreux projets de consolidation dont elles auront la responsabilité.

Cette étude ne remet pas en question les normes présentes à l'intérieur des outils, mais approfondit plutôt les pratiques d'utilisation et les types de contenus les plus pertinents, de même que les éléments de contenus dans les pratiques innovantes. Bien qu'Ordóñez et al. (2020) soulèvent que plusieurs acteurs ont une influence sur l'offre en parcs et espaces verts, le fait que cette étude porte uniquement sur le rôle des urbanistes est jugée adéquate en raison du rôle de coordination qu'ils sont appelés à jouer lors du processus analysé par cette recherche.

Ce mémoire se divise en cinq chapitres. Suite à cette introduction, le chapitre deux présente le contexte de la planification des PEV au Québec de même que les outils pertinents disponibles. Le chapitre trois détaille les différentes méthodologies utilisées dans le cadre de la recherche ainsi que leurs limites. L'analyse des données recueillies est effectuée au chapitre quatre. Le dernier chapitre s'ouvre sur une discussion et présente des pistes de recherches complémentaires accompagnées de la conclusion.

Chapitre 2 – Contexte et outils d’aménagement et d’urbanisme

Ce chapitre présente le contexte entourant la planification des PEV au Québec ainsi que les différents outils d’aménagement et d’urbanisme qui peuvent jouer un rôle dans cette planification. La première section présente la définition de PEV utilisée dans la présente recherche et décrit de quelles façons le partage de responsabilités concernant la planification de ces espaces s’effectue entre les différents ordres de gouvernement. Par la suite, une description des milieux consolidés est présentée. La seconde section de ce chapitre introduit les outils pertinents à la planification de l’offre en PEV ainsi qu’au processus d’analyse et d’approbation des projets de consolidation. Enfin, ce chapitre se termine avec les hypothèses préliminaires qui ont guidé la réalisation de la recherche.

2.1. Le contexte

2.1.1 Les parcs et espaces verts

Plusieurs définitions des PEV existent dans la littérature. À ce titre, Taylor et Hochuli (2017) relèvent qu’elles varient généralement selon le champ d’expertise qui traite de ce sujet, notamment en ce qui a trait aux types d’espaces inclus et exclus de ces définitions. Puisque les PEV sont au cœur même de cette recherche, il apparaît essentiel de les préciser. D’ailleurs, la présentation des résultats de la présente recherche permettra également d’illustrer que les espaces considérés dans la définition conditionnent les outils qu’il est possible d’utiliser dans le processus de planification de l’offre en PEV. Le choix des espaces à considérer prend donc une très grande importance.

Dans le cadre de cette recherche, il a été jugé pertinent d’utiliser une définition qui cadre avec les outils utilisés puisque les outils d’aménagement et d’urbanisme jouent un rôle important dans la planification des PEV. Ainsi, la définition de parcs et espaces verts issue du ministère des Affaires municipales et de l’Habitation (responsable de l’aménagement du territoire au Québec) a été retenue puisqu’elle est issue de l’application des lois sur lesquelles les municipalités

s'appuient pour planifier les PEV. C'est notamment le cas pour l'utilisation des pouvoirs relatifs aux contributions pour fins de parcs, terrains de jeux et d'espaces naturels, pour lesquels Fontaine (2011) a relevé que la totalité des villes de 50 000 habitants et plus en faisait l'utilisation.

La définition retenue comprend trois éléments distincts, soit les parcs, les terrains de jeux et les espaces naturels. Cette définition est la suivante :

Les parcs sont des espaces publics, accessibles aux citoyens, généralement recouverts de végétation et principalement destinés aux loisirs et à la détente. Les superficies et les espaces affectés à des activités différentes peuvent varier grandement en fonction du rôle du parc prévu par la municipalité. Les terrains de jeux sont des espaces publics, accessibles aux citoyens, principalement aménagés pour la pratique d'activités de récréation. Les terrains de jeux peuvent notamment inclure les aires de jeux pour enfants, les piscines publiques et les jeux d'eaux [...]. Les parcs et terrains de jeux qu'une municipalité peut aménager avec la contribution n'ont pas nécessairement à être végétalisés sur l'ensemble de leur superficie. À l'inverse, certains espaces végétalisés ne devraient pas être considérés comme des parcs aux fins de la contribution, comme les jardins communautaires ou les terrains de camping, lesquels ne sont généralement pas accessibles à l'ensemble de la population. [Quant aux espaces naturels, ils] présentent des types et des degrés d'accessibilité variés, et peuvent même ne pas être accessibles au public (MAMH, 2019 – p.6-7).

En résumé, les espaces considérés à titre de PEV pour la présente recherche sont des espaces publics. Ils doivent également être accessibles s'ils sont destinés au loisir, à la détente ou à la pratique d'activités récréatives mais pourraient ne pas être accessibles dans le cas d'espaces naturels. Enfin, ils sont généralement recouverts de végétation sans toutefois nécessiter qu'ils soient entièrement végétalisés. Les espaces sous servitude peuvent être considérés comme des PEV s'ils répondent à tous les critères précédemment mentionnés. À titre indicatif, les PEV considérés aux fins de la présente recherche ne comprennent pas les aires végétalisées dans les emprises de rue (ex : les fosses de plantation destinées aux arbres en bordure des trottoirs) ni les espaces privés puisqu'ils ne correspondent pas à la définition.

Enfin, il importe de préciser ce ne sont pas tous les espaces correspondants à cette définition qui sont sous la responsabilité des municipalités. En effet, la responsabilité de la planification de l'offre en PEV est répartie entre plusieurs ordres de gouvernement. Ce partage des responsabilités réduit les types de PEV pour lesquels les municipalités ont un pouvoir de

planification. Cette recherche s'intéresse aux PEV assujettis à la responsabilité des municipalités uniquement.

2.1.2 La responsabilité de la planification de l'offre en PEV

Quels sont ces PEV dont les municipalités sont responsables ? Les PEV planifiés par le palier municipal s'inscrivent à l'intérieur d'un réseau national. « Au Canada, il existe des réseaux de parcs et d'aires protégées à tous les ordres de gouvernement (fédéral, autochtone, municipal, provincial, régional et territorial) ainsi que sur des terres privées. Ils représentent environ 2 millions de km² de terres protégées et d'eaux douces à l'échelle nationale » (Environnement et changement climatique Canada, octobre 2019 dans Conseil canadien des parcs, 2020, p.2).

Au Québec, selon l'Agence Parcs Canada (2020), le gouvernement fédéral est responsable, sur le territoire provincial, des parcs fédéraux via Parcs Canada. Ces parcs se répartissent en parcs nationaux, en lieux historiques nationaux et en aires maritimes nationales de conservation. Le gouvernement provincial offre quant à lui, des parcs provinciaux via la société des établissements de plein air du Québec (SÉPAQ). Cette société offre des parcs nationaux, des réserves fauniques et des établissements touristiques (SÉPAQ, s. d.). Ensuite, les municipalités régionales de comté (MRC) et les communautés métropolitaines (CM) complètent la planification de l'offre en PEV au niveau supramunicipal. Ces parcs régionaux et nationaux sont en large majorité de grands espaces ouverts qui comprennent l'une ou plusieurs des offres suivantes : récréative, culturelle, touristique ainsi qu'un volet de protection des espaces naturels et de la biodiversité (Agence Parcs Canada, 2020; Sépaq, 2018).

Pour les PEV destinés à répondre aux besoins en parcs et espaces verts locaux, la responsabilité incombe aux municipalités. C'est la planification de l'offre relative à ces espaces qui est analysée par la présente recherche.

2.1.3 Milieux urbains à consolider et projets de consolidation

Les parcs et espaces verts que les municipalités sont responsables de planifier peuvent se répartir sur l'ensemble du territoire qu'elles couvrent. Par contre, certains auteurs ont relevé qu'en Espagne et aux États-Unis, les types de milieux et plus particulièrement les milieux denses,

influencent la planification de l'offre en PEV (Garcia-Garcia et al., 2020; Orsi, 2018). Pour cette raison, ce sont ces milieux spécifiques qui sont étudiés dans le cadre de cette recherche.

Pour définir ces milieux, la définition présentée par Byrne et Sipe (2010) est retenue parce qu'elle reprend les caractéristiques de ce que vivent plusieurs municipalités québécoises, soit l'augmentation de la densité résidentielle et le redéveloppement des milieux déjà bâtis. Cette définition indique qu'un milieu urbain à consolider implique de la densification, soit une augmentation du nombre d'habitants sur une même superficie de terrain. On réfère à de la consolidation plutôt que de la densification puisque l'objectif de cette démarche est de redévelopper la ville sur elle-même, afin de préserver les zones agricoles et vertes localisées hors du territoire urbanisé (Byrne et Sipe, 2010). Aux fins de la présente recherche, l'augmentation du nombre d'habitants identifiée s'est traduite par des projets présentant une augmentation du nombre de logements par hectare sur les terrains sur lesquels ils s'installent.

Au Québec, les milieux urbains à consolider sont souvent assimilés aux aires TOD (Transit-Oriented Development). Ce concept de densification connu des urbanistes depuis longtemps a été introduit dans les plans métropolitains d'aménagement et de développement de Montréal et Québec respectivement en 2011 et 2012 (CMM, 2011; CMQ, 2012). Ces aires TOD sont maintenant enchâssées dans les outils d'aménagement et d'urbanisme des municipalités, par concordance (voir 2.2.2). Elles impliquent des seuils de densité minimale qui devront être atteints par les projets qui viseront à redévelopper les sites présents dans ces aires identifiées.

Selon la Communauté métropolitaine de Montréal, une aire TOD « (Transit-Oriented Development) est « bâtie autour des points d'accès au transport collectif (stations de métro, gares de train de banlieue et terminus d'autobus) et mieux desservie par les services de proximité » (Communauté métropolitaine de Montréal, s.d.b). Toutefois, dans le cadre de cette recherche, les milieux urbains à consolider considérés vont au-delà des aires TOD définies par les communautés métropolitaines. Bien que les aires TOD puissent être considérées comme des milieux à consolider, il est possible que d'autres projets répondent également à la définition, bien qu'ils ne soient pas localisés à proximité d'un point d'accès au transport collectif. Les seuls critères étant que ces projets soient du redéveloppement et proposent une augmentation du nombre de

logements par hectare. Ainsi, les aires TOD telles que définies aux PMAD québécois font partie des projets visés par la présente recherche, mais n’y sont pas exclusifs.

Enfin, les projets de consolidation urbaine trouvent leur pertinence dans la planification des PEV parce que le processus d’analyse et d’approbation des projets qui les approuve peut permettre l’ajout de PEV additionnels. Cet élément est particulièrement pertinent alors qu’une synthèse des connaissances réalisée par Robitaille et Botella (2021) réalisée pour l’Institut national de santé publique du Québec indique que la construction de nouveaux parcs et la rénovation de parcs existants figurent parmi les facteurs qui ont une incidence positive sur l’augmentation de l’activité physique de loisir au Québec. Et parmi les facteurs de succès, cette synthèse indique que « les interventions qui ont démontré de bons résultats sont celles liées [...] à l’aménagement du territoire (ex : aménagement apportant une mixité d’occupation des sols, une connectivité du réseau routier (rues, trottoirs, pistes cyclables) et une densité résidentielle) » (Robitaille et Botella, 2021, p.4). Ainsi, les composantes citées concordent avec celles des projets de consolidation visés par la présente étude, ce qui renforce le caractère essentiel des PEV dans les projets de consolidation.

2.1.4 Processus d’analyse et d’approbation des projets

Pour voir le jour, les projets de consolidation urbaine doivent être approuvés par la municipalité visée. Cette approbation débute par une analyse du projet effectuée par les employés municipaux, qui permet de valider la conformité des projets selon l’ensemble des outils d’aménagement et d’urbanisme applicables. Cette étape donne souvent lieu à des échanges et négociations entre les fonctionnaires et le promoteur d’un projet. Afin de conseiller le promoteur, les fonctionnaires municipaux peuvent suggérer certaines modifications au projet afin que le projet réponde mieux aux règlements applicables (telles les normes du zonage, les objectifs et critères du règlement sur les plans d’implantation et d’intégration architecturale, etc.). Lorsque les projets sont soumis à l’application d’un règlement à caractère discrétionnaire (ex : le règlement sur les Plans d’aménagement d’ensemble et le règlement sur les plans d’implantation et d’intégration architecturale, voir section 2.2), ils doivent d’abord être analysés par les membres du comité consultatif d’urbanisme qui émettront une recommandation sur le projet (avec ou sans

conditions). Cette recommandation est par la suite transmise au conseil municipal qui approuve (avec ou sans conditions) ou refuse le projet. Cette décision doit être prise en fonction de la conformité ou non du projet à l'égard du règlement discrétionnaire applicable. À noter qu'un projet ne peut être approuvé s'il n'est pas conforme aux règlements en vigueur (LAU). L'ensemble de ces étapes constitue le processus d'analyse et d'approbation d'un projet.

Ce processus joue un rôle important dans la planification de l'offre en PEV puisque de nombreux outils (tels les règlements de lotissement et de zonage) permettent aux municipalités d'exiger des contributions monétaires ou en terrain pour des fins de PEV. En parallèle, les processus d'analyse et d'approbation des projets déterminent l'ampleur de la densification proposée (le nombre de citoyens additionnels), les caractéristiques (types d'usages proposés, taille des logements, mode de tenure, etc.) et les aménagements proposés (taille des îlots, liens actifs, rues, etc.). Ils constituent autant de facteurs reconnus comme ayant une influence sur les besoins en PEV et la façon de les planifier (Byrne et Sipe, 2010).

Les projets ainsi que les processus d'analyse et d'approbation influencent donc de deux façons distinctes la planification de l'offre en PEV. Les processus d'analyse et d'approbation des projets déterminent à la fois la taille des projets et leurs caractéristiques mais permettent également la création de nouveaux PEV. Une fois approuvés, les projets génèrent de nouveaux besoins en PEV, occasionnés par l'ajout d'une clientèle additionnelle (ex : les nouveaux résidents, employés, clients des entreprises, etc.). Ce sont les caractéristiques de ces projets (usages projetés, nombre de logements projetés, tailles des logements, etc.) qui détermineront le type de clientèle et donc les besoins (Talen, 1997). Ces processus d'analyse et d'approbation représentent donc une opportunité pour les municipalités de corriger le tir, si nécessaire, relativement à l'offre en PEV du milieu dans lequel le projet s'insère. Si le milieu est en déficit de PEV, les projets devraient donc répondre à la fois aux besoins en PEV générés par les projets qu'ils approuvent, mais également permettre de combler les lacunes en PEV des milieux dans lesquels ils s'insèrent. À l'opposé, dans un milieu où l'offre en PEV serait excessive pour les besoins, les projets représentent une opportunité pour les municipalités de rentabiliser l'offre actuelle. Ces éléments pointent vers la nécessité pour les municipalités d'avoir un portrait de l'offre actuelle autant que des besoins des différents milieux qui les composent. Toutefois, concernant les besoins projetés,

il semble qu'en milieu dense, où une grande diversité de résidents est attendue, les défis soient grands pour arriver à déterminer avec certitude ces besoins. Cette difficulté relève notamment du fait que les caractéristiques des habitants à venir ne sont pas encore connues et qu'elles sont appelées à varier dans le temps en raison de la grande densité résidentielle (Byrne et Sipe, 2010).

2.1.5 Facteurs qui guident la planification de l'offre

Différents facteurs sont reconnus pour influencer la planification de l'offre en PEV. Ainsi, pour que l'issue des processus d'analyse et d'approbation des projets soit un succès, ces facteurs doivent être considérés dans la planification des PEV. La littérature réfère notamment au sentiment de sécurité, aux différences culturelles, à l'esthétique des espaces, à la distance qui les sépare des usagers, à leur accessibilité, aux préférences des usagers, etc. comme facteurs à utiliser pour guider la planification des PEV (Boulton et al., 2018; Byrne et Sipe, 2010; Talen, 2010). Les recherches indiquent que dans un contexte de rareté d'espace et de ressources limitées, une attention doit être apportée à ces facteurs afin que les espaces aménagés répondent aux attentes des usagers, tout en permettant d'éviter l'aménagement d'espaces inutilisés (Byrne et Sipe, 2010; Choumert et Salanie, 2008). Enfin, Byrne et Sipe (2010) précisent que ces facteurs essentiels se combinent à l'importance de considérer l'offre existante dans l'élaboration des outils d'aménagement.

L'accessibilité figure parmi les principaux facteurs utilisés par les auteurs pour déterminer l'aménagement et la localisation des PEV (Ekkel et de Vries, 2016; Giles-Corti et al., 2005; Oh et Jong, 2007; Sister et al., 2010; Talen, 1997). Lättman et al., (2018) ont relevé en territoire suédois que l'accessibilité à un PEV, autant réelle (distance à parcourir) que perçue par les citoyens, est un des facteurs déterminants de l'utilisation d'un PEV. Plus près de chez nous, la pertinence d'une bonne accessibilité a été relevée par Robitaille et Botella (2020). Ces derniers montrent qu'une meilleure accessibilité aux PEV entraîne une augmentation de l'achalandage et de la pratique de l'activité physique, qui sont deux bénéfices recherchés lors de la planification des PEV. Cet argument est renforcé par l'Agence de la Santé publique et des Services sociaux de Montréal (2010) qui indique que : « l'accessibilité aux parcs est un des indicateurs les plus puissants pour prédire leur pratique d'activités physiques libres », (p.3).

L'accessibilité se mesure de plusieurs façons. D'abord, un ratio général de superficie de PEV par habitant est utilisé. Sa pertinence a été démontrée autant à l'échelle de la municipalité (Nucci, 2018), à l'échelle d'un rayon spécifique (ex : 1 km) (Ekkel et de Vries, 2016) qu'à l'échelle d'un îlot (Oh et Jong, 2007). L'accessibilité se mesure également par la distance entre un PEV et les lieux de résidence (Ekkel et de Vries, 2016; Giles-Corti et al., 2005; Oh et Jong, 2007; Sister et al., 2010; Talen, 1997). Cette norme a pour objectif d'assurer aux résidents une accessibilité aux PEV à proximité de leur lieu de résidence. Ici encore, la distance idéale à considérer ne semble pas faire consensus dans la littérature. Elle varie entre 300 m (Ekkel et de Vries, 2016) et 1 km (Oh et Jong, 2007) mais se situe généralement autour de 400 m aux États-Unis (Sturm et Cohen, 2014; Ekkel et de Vries, 2016). Giles-Corti et al. (2005) vont même plus loin en indiquant que plus l'espace est gros et plus les usagers sont prêts à parcourir une grande distance, ce qui cadre avec les conclusions de Sister et al. (2010) pour la région de Los Angeles et d'Ekkel et de Vries (2016) dans leur revue de littérature. Enfin, Certains auteurs réfèrent à une densité de parc dans un rayon donné (Ekkel et de Vries, 2016; Garcia-Garcia et al., 2020). Cette norme rejoint et complète les deux autres mentionnées précédemment. Sans offrir de cible précise, cette mesure permet d'identifier les quartiers les mieux desservis en PEV en quantifiant les superficies totales disponibles aux résidents.

L'utilisation de ce type de normes indique la relation étroite entre le nombre d'habitants sur une superficie donnée et les superficies de PEV requises (Byrne et Sipe, 2010). Ce constat semble toutefois être difficilement conciliable avec les actions visant à consolider les milieux, puisque ces derniers ont pour objectif une augmentation de la densité résidentielle alors que l'espace au sol se fait de plus en plus rare (Byrne et Sipe, 2010). D'ailleurs, cet enjeu peut certainement expliquer en partie les difficultés des villes centre à travers le monde à planifier suffisamment de PEV pour répondre aux besoins de leurs citoyens (Beer et al., 2003; Byrne et al., 2010; Oh et Jeong, 2007; Fuller et Gaston, 2009; Searle, 2011). Et comme si cela n'était pas suffisant, lorsque les PEV sont planifiés en fonction de ratios généraux qui ne réfèrent pas au contexte, Harnik (2010) indique que les espaces ainsi créés n'offrent pas les bénéfices attendus pour la population (ex : bénéfices sur la santé générale et au niveau communautaire) et l'environnement (ex : bénéfices écologiques). De plus, bien que l'utilisation d'un tel type de ratio (*standard*) soit fréquemment

utilisé, le chiffre est remis en question en raison de l'absence de base scientifique (Veal, 2013). Pour arriver à planifier une offre en PEV adéquate, Nucci (2018) réfère à la nécessité de considérer les besoins du milieu et de la population. Mais cette façon de planifier est plus complexe et exigeante en temps, ce qui la rend moins attrayante pour les municipalités. En parallèle, cette auteure soulève qu'une absence totale de balises normatives claires et facilement mesurables dans la planification des PEV compromet l'offre puisqu'il n'y a plus de seuils minimums à atteindre. Pour solutionner cet enjeu, Nucci (2018) conclut qu'une approche hybride comprenant à la fois une analyse des besoins du milieu et certaines balises quantitatives serait pertinente.

Cette recommandation cadre avec les conclusions d'Ibes (2015) mesurées en territoire américain. Cette auteure remet en question l'utilisation des seuls facteurs quantitatifs pour la planification des PEV. Elle indique que les facteurs qualitatifs comme la qualité des espaces, des aménagements proposés et la diversité des activités influencent également l'attractivité des PEV et par conséquent ont un impact sur la planification de ces espaces (Ibes, 2015). Plus près de chez nous, Paquin (2006) relève l'importance de « disposer d'espaces publics conviviaux, d'équipements publics et de mobilier urbain adaptés, sécuritaires et propices à l'activité physique » (p.35) tout comme l'importance d' « assurer la polyvalence et la complémentarité des activités dans les parcs et les installations de sport et de loisirs » (p.35). De façon plus spécifique, les auteurs indiquent qu'il importe de considérer notamment les équipements et les aménagements qui s'y trouvent, de même que les activités qu'il est possible d'y pratiquer (Sister et al., 2010; Giles-Corti, 2005; Ekkel et de Vries, 2016). Ces auteurs indiquent que plus un PEV comprend d'équipements (récréatifs, sportifs, etc.), d'aménagements (végétation, plantations, milieux naturels, plans d'eau, etc.) et d'activités (ex : programmation culturelle et de loisir), plus les PEV sont attractifs (Sister et al., 2010; Giles-Corti, 2005; Ekkel et de Vries, 2016). Ces conclusions mènent à penser qu'en cas de rareté d'espaces au sol, comme dans les milieux à consolider (Searle, 2010), les PEV qui s'y trouvent gagneraient à être bien aménagés et à comprendre une diversité d'équipements et d'activités pour mieux répondre aux besoins des usagers.

À ce titre, les caractéristiques des populations à qui sont destinés les PEV influencent également les besoins en PEV et par conséquent la planification qui en découle. Les caractéristiques du milieu

d'insertion s'appuient notamment sur le cadre bâti et sur ce qu'il peut accueillir. En effet, la densité résidentielle tout comme les fonctions présentes dans le secteur, telles les fonctions de commerces de détail, de bureau ou les types de produits résidentiels présents influencent les caractéristiques des populations et ainsi leurs besoins (Byrne et Sipe, 2010). Les besoins en parcs et espaces verts pour un secteur résidentiel sont donc plus importants que pour un usage commercial, mais sont également différents. Miaux et al. (2016) relèvent d'ailleurs que la fréquentation d'un PEV est plus importante lorsque les caractéristiques des citoyens à qui est destiné ce PEV sont considérées lors de la planification de cet espace. Cette conclusion est également partagée par Byrne et Sipe (2010) dans le cas de l'Australie et par Ibes (2015) pour les États-Unis. À titre d'exemple, un parc avec modules de jeux est davantage approprié pour des enfants en bas âge tandis qu'un espace vert aménagé de sentiers peut être plus apprécié des personnes adultes. Les revenus des ménages influencent quant à eux l'accès des ménages à des activités récréatives privées et payantes. Ainsi, dans des milieux où les revenus sont plus élevés, les ménages peuvent davantage se déplacer tout comme investir dans des activités récréatives privées (Ibes, 2015).

Ces conclusions soulignent la forte relation entre les usages, les densités et les typologies résidentielles projetés dans les projets de consolidation urbaine et la planification de l'offre en PEV (Ibes, 2015). Toutefois une attention particulière devra être apportée afin d'éviter de créer des iniquités entre les différentes populations. Byrne et al. (2019) ont relevé que les PEV ne sont pas toujours équitablement distribués, ce qui réfère à la nécessité de planifier adéquatement l'accessibilité aux PEV tel que mentionné précédemment. Malheureusement, cette iniquité défavorise les classes de populations les moins fortunées, selon une revue de la littérature américaine et chinoise réalisée par Byrne et Wolch (2009). Ces constatations deviennent un enjeu alors que les bénéfices sur la santé qu'apportent les PEV mentionnés précédemment ne peuvent profiter aux plus vulnérables.

Au final, la planification de PEV s'avère donc complexe à plusieurs égards. Bien que les facteurs qui doivent guider la planification des PEV semblent faire l'unanimité quant à leur pertinence dans la planification de l'offre, aucun consensus ne semble toutefois émaner en ce qui a trait aux valeurs de référence que les professionnels doivent utiliser pour planifier ces espaces. Alors que

pour certains, les normes utilisées ne sont pas fondées (Nucci, 2018; Veal, 2010), pour d'autres, la norme varie selon la recherche (Ekkel et de Vries, 2016; Giles-Corti et al., 2005; Oh et Jong, 2007; Sister et al., 2010; Talen, 1997). À titre d'exemple, plusieurs études réfèrent à une distance maximale entre un lieu de résidence et un PEV sans toutefois qu'un consensus soit établi sur la distance à privilégier (Ekkel et de Vries, 2016; Giles-Corti et al., 2005; Oh et Jong, 2007; Sister et al., 2010; Talen, 1997). À cette complexité s'ajoutent les autres défis que les municipalités doivent surmonter pour planifier leur territoire, tels que la rareté des ressources, la rareté des terrains, les conséquences des changements climatiques, etc. (Byrne et Sipe, 2010; CMM, 2011). Comment les municipalités peuvent-elles concilier une densité de population plus importante, une rareté d'espaces au sol et des besoins inconnus au moment de planifier les projets de consolidation ? Le constat issu de la littérature semble indiquer que des balises quantitatives minimales sont requises, mais qu'elles devraient être adaptées au contexte et aux besoins des usagers. Ce constat soulève la question des outils nécessaires pour y arriver.

2.2 Outils d'aménagement et d'urbanisme et leurs rôles

Pour appuyer les municipalités dans la planification des PEV et les aider à solutionner les enjeux qui y sont associés dans les milieux urbains à consolider, de nombreux outils d'aménagement et d'urbanisme sont disponibles. Ces outils n'ont pas tous les mêmes objectifs, les mêmes rôles, les mêmes effets ni les mêmes avantages. Par conséquent, il importe de détailler l'ensemble des outils pertinents à la planification de l'offre en PEV et à l'analyse et l'approbation des projets. La présente section présente l'état des connaissances sur les principaux outils d'aménagement et d'urbanisme dont disposent les municipalités québécoises pour planifier et agir sur l'offre en parcs et espaces verts. Elle décrit les balises qui encadrent leurs contenus respectifs, l'utilisation possible de ces outils, leurs rôles dans la planification des PEV et les liens qui les unissent.

2.2.1 Origine des outils

De façon générale, Boulton et al. (2018) indiquent que la planification de l'offre en parcs et espaces verts sur un territoire est assurée notamment par l'utilisation d'outils d'aménagement comme des politiques, des lois, des règlements, des stratégies et des plans (p.92). Ces outils offrent des pouvoirs et ont des particularités spécifiques ainsi que des impacts propres au

territoire sur lequel ils s'appliquent. Au Québec, les outils utilisés par les municipalités pour planifier l'offre en PEV ont deux origines distinctes : certains sont issus de lois provinciales tandis que d'autres ont été développés par les municipalités pour guider leurs réflexions et appuyer leurs décisions. Comme il a déjà été mentionné, la grande majorité des outils d'aménagement et d'urbanisme dont les municipalités québécoises disposent tirent leurs sources des pouvoirs issus de la LAU.

De cette loi se déclinent différents outils d'aménagement et d'urbanisme, recensés par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH). Ces outils sont relatifs à la planification, la réglementation, la protection de l'environnement, l'intervention, le financement et la maîtrise foncière ainsi que les autres planifications territoriales et plans de gestion (*Tableau 1*) (MAMH, s.d.). Chacun a une utilité spécifique et une échelle d'action associée à cette utilité. Parmi cette panoplie d'outils, tous ne sont toutefois pas pertinents à la planification et l'offre de PEV par les municipalités. C'est notamment le cas des outils qui ont trait à des objets qui ne relèvent pas de la responsabilité municipale, le cas de ceux qui traitent spécifiquement du domaine privé et de ceux relatifs à l'entretien des bâtiments. Ces règlements correspondent notamment à ceux identifiés dans la catégorie « d'intervention » du *Tableau 1* et au règlement de nuisance. D'autres encore, tels les plans métropolitains d'aménagement et de développement (PMAD) et les schémas d'aménagement et de développement (SAD) relèvent des communautés métropolitaines, des municipalités régionales de comté et des agglomérations. Leur pertinence dans l'utilisation que les municipalités peuvent en faire est limitée à ce titre à celle des obligations de concordance (sous-section 2.2.2).

En plus des outils identifiés au *Tableau 1*, il importe de préciser que la recherche a permis de recenser d'autres outils utilisés par les professionnels dans le cadre de leur pratique quotidienne et qui, selon ces derniers, ont un impact sur l'offre en PEV. Toutefois, ceux-ci ne sont pas encadrés par les pouvoirs législatifs mentionnés précédemment et ne semblent pas, à notre connaissance, avoir été documentés. Pour cette raison, ils n'ont pas été inclus au présent chapitre, mais sont détaillés dans la section des résultats.

CATÉGORIES	UTILITÉ	EXEMPLES D'OUTILS
DE PLANIFICATION	« Planifier l'aménagement du territoire d'une municipalité, d'une MRC ou d'une communauté métropolitaine. »	-PMAD ; -SAD ; -Plan d'urbanisme ;
RÉGLEMENTAIRE	« Fixer des règles, des normes et des critères d'évaluation encadrant notamment les constructions et l'usage des bâtiments et des terrains sur le territoire. » Ces règlements peuvent être normatifs ou discrétionnaires.	-Règlement de zonage ; -Règlement de lotissement ; -Règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) ; -Règlement sur les PPCMOI ;
RELATIF À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT	« Favoriser la protection et la mise en valeur des milieux naturels. Ils assurent aussi les conditions de sécurité et de salubrité publiques associées aux risques naturels et technologiques ainsi qu'aux pollutions de toute nature. »	-Règlement sur les nuisances ;
D'INTERVENTION	« Permettent de soutenir directement la construction, l'entretien ou l'administration d'équipements, d'infrastructures ou de services publics ou encore d'encourager les propriétaires à construire, à rénover et à aménager leurs terrains ou leurs bâtiments. »	-Interventions directes sur le domaine public ; -Actions associées au transport collectif ;
DE FINANCEMENT ET DE MAÎTRISE FONCIÈRE	« Permettent de créer des fonds et des réserves foncières ou financières pour les investissements à venir. »	-Règlement sur les redevances; -Ententes relatives aux travaux municipaux; -Règlements de lotissement et de zonage : contributions pour fins de parc, terrain de jeux et espace naturel et contributions au redéveloppement ;

CATÉGORIES		UTILITÉ	EXEMPLES D'OUTILS
AUTRES PLANIFICATIONS TERRITORIALES PLANS DE GESTION	ET	Permet d'assurer la concordance entre le sujet du plan, l'organisation, les intervenants et les autres documents de planification. Ne sont pas encadrés par une Loi.	- Plan stratégique ; - Plan directeur ; - Plan directeur de l'eau ; - Plan de transport ; - Politiques ;

Tableau 1. – Outils d'aménagement et d'urbanisme impliqués dans la planification de l'offre en PEV

Source : Adapté de MAMH (s.d.)

Note : Ce tableau a été conçu en utilisant les catégories d'outils d'aménagement et d'urbanisme recensées par le MAMH. Il présente une synthèse des informations tirées du document cité. Les citations sont extraites de ce même document.

Enfin, la *Loi sur la qualité de l'environnement*² (LQE) influence également la pratique de l'aménagement au Québec. Cette loi vise à protéger l'environnement de façon générale, tout comme les êtres vivants (LQE, 2021). Sa pertinence à l'égard de la planification des PEV vient du fait que cette Loi vise certains espaces qui pourraient être inclus dans la définition retenue, tels des milieux naturels. Par contre, cette loi n'est pas pertinente à l'égard de cette recherche pour trois raisons. D'abord, son application relève du palier provincial et non du municipal. Ensuite, bien qu'elle empêche la destruction des milieux qu'elle a pour objectifs de protéger, elle ne donne aucun pouvoir d'acquisition et ne traite pas de la planification directement.

De façon générale, les outils de planification dictent la vision générale de la municipalité. Ils servent à « planifier l'aménagement du territoire d'une municipalité, d'une MRC ou d'une communauté métropolitaine » (MAMH, s.d., 2^e paragraphe). Ils comprennent généralement un portrait diagnostic, une vision et un volet de mise en œuvre. Généralement, ils contiennent très peu de normes et lorsque c'est le cas, elles visent des objets spécifiques à des enjeux régionaux (ex : protection des rives, distances séparatrices en zone agricole, etc.). Cet élément ne constitue pas un enjeu puisque ces outils n'ont « pas d'effets juridiques sur les citoyens » (LeChasseur, 2009, p.327). Cela signifie donc que pour être applicables aux citoyens, les éléments que ces outils

² L.R.Q, c. Q-2 (2021), <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/q-2>

contiennent ou mettent de l'avant doivent être déclinés dans d'autres outils, tels que les outils réglementaires ainsi que ceux de financement et de maîtrise foncière.

Les outils réglementaires, comprennent des normes destinées à encadrer les activités et travaux réalisés sur le territoire de la municipalité. Ils permettent de « fixer des règles, des normes et des critères d'évaluation encadrant notamment les constructions et l'usage des bâtiments et des terrains sur le territoire » (MAMH, s.d., 3^e paragraphe). Ces outils peuvent être normatifs ou discrétionnaires. Ils constituent donc les outils tout indiqués pour décliner la vision prévue aux outils de planification. Par conséquent, il apparaît essentiel que les normes que ces outils contiennent soient en relation avec les éléments de contenu présents dans les outils de planification (voir section 2.2.3).

Les outils de financement et de maîtrise foncière, quant à eux, permettent aux municipalités d'exiger des contributions aux promoteurs lors de la réalisation des projets. Ils « permettent de créer des fonds et des réserves foncières ou financières pour les investissements à venir » (MAMH, s.d., 8^e paragraphe). Ainsi, ces outils sont un moyen pour les municipalités de financer certaines infrastructures publiques prévues dans la vision décrite aux outils de planification, notamment les parcs et espaces verts. Pour qu'elles puissent exiger ces contributions, les municipalités doivent assujettir la délivrance d'un permis (ex : de construction ou de lotissement) à ces outils et en prévoir les modalités d'application.

Enfin, les outils figurant dans la catégorie des autres planifications territoriales et plans de gestions sont des planifications détaillées orientées sur des sujets spécifiques. Ils permettent d'assurer la concordance entre le sujet du plan, l'organisation, les intervenants et les autres documents de planification (MAMAH, s.d.). Contrairement aux outils précédemment mentionnés, les planifications territoriales et plans de gestion ne sont pas encadrés par une Loi. Les municipalités sont libres ou non de les utiliser et d'en déterminer les éléments de contenus. À titre d'exemple, le plan directeur des parcs et espaces verts est destiné à fournir un portrait et une vision spécifique à l'offre en parcs et espaces verts sur l'ensemble du territoire d'une municipalité. Toutefois, les outils que sont les planifications territoriales et les plans de gestion peuvent prévoir certaines balises normatives ou identifier les moyens de financer les éléments

inclus au plan. Toutefois, pour que les municipalités puissent mettre en application ce que ces outils prévoient, d'autres outils sont nécessaires. Les municipalités doivent s'appuyer sur les outils réglementaires ainsi que sur les outils de financement et de maîtrise foncière de façon similaire à ce qui est décrit pour les outils de planification. À titre d'exemple, pour matérialiser les éléments de contenu du plan directeur des parcs et espaces verts, une relation doit être faite avec les outils réglementaires, afin que ces derniers puissent définir les normes pertinentes. Une relation doit également être effectuée avec les possibilités de financement et de maîtrise foncière pour permettre le financement et les acquisitions requises pour les PEV projetés identifiés. L'ensemble des rôles, relations et enjeux connus des différents outils est décrit à la sous-section 2.2.3.

Enfin, il importe de préciser que ces outils sont accessibles pour toutes les municipalités. Toutefois, le MAMH (2010c) spécifie que leurs contenus et la façon dont ils sont utilisés sont propres aux municipalités qui les adoptent, tant que les balises fixées par les lois qui les autorisent sont respectées.

2.2.2 Obligations de concordance

En plus des relations identifiées précédemment, une relation obligatoire a été fixée par la LAU entre certains outils. C'est l'obligation légale de concordance prescrite entre les orientations gouvernementales, les outils de planification régionaux, les outils locaux et les règlements normatifs (LAU; Giroux et Chouinard, 2021a).

Le premier niveau de conformité prescrit par la LAU est exigé entre les plans métropolitains (PMAD) et les orientations gouvernementales. Par la suite, une concordance est requise entre les SAD des municipalités régionales de comté (MRC) et des agglomérations situées sur le territoire des Communautés métropolitaines de Montréal et de Québec et les PMAD de ces Communautés métropolitaines. « Il s'agit ici d'une conformité entre les instruments de planification eux-mêmes dont l'objectif est de traduire, à l'échelle du schéma, les orientations, objectifs et critères exprimés au plan métropolitain » (Giroux et Chouinard, 2021a, paragraphe 2A, 4^e alinéa). Le troisième niveau de concordance prescrit par la LAU requiert une conformité des outils de planification et réglementaires municipaux à l'égard du SAD. Enfin, certains

règlements (ex : le règlement de zonage) doivent être conformes au plan d'urbanisme de la municipalité. Giroux et Chouinard (2021a) précisent toutefois certaines distinctions entre les différentes conformités : « on remarquera que la conformité locale entre les règlements et le plan d'urbanisme n'est pas une conformité quant aux objectifs seulement comme celle qui doit exister entre les règlements locaux et le schéma d'aménagement et de développement de la MRC, mais une conformité stricte » (paragraphe 2A, 6^e alinéa).

Au final, cette conformité oblige une certaine relation entre les différents règlements qui y sont assujettis. Toutefois, d'autres relations importantes et connues existent entre les outils et il est important de les définir pour chacun de ceux-ci pour en comprendre la portée.

2.2.3 Outils de planification

1) Planification régionale

La planification du territoire au Québec se fait selon plusieurs échelles territoriales. À l'échelle de la Province, elle s'effectue par les orientations gouvernementales. À l'échelle métropolitaine, deux communautés métropolitaines ont été constituées : celles de Montréal (CMM) et de Québec (CMQ). Pour effectuer la planification de leur territoire, elles disposent des plans métropolitains d'aménagement et de développement (PMAD). Selon le MAMH : « l'objectif primordial du plan métropolitain est d'assurer la compétitivité et l'attractivité du territoire de la communauté métropolitaine, et ce, dans une perspective de développement durable dont les trois fondements sont l'équité sociale, l'efficacité économique et la protection de l'environnement. À ces fins, le plan métropolitain définit des orientations, des objectifs et des critères » (2010d, section *Caractéristiques*). De façon plus spécifique, les thèmes abordés dans ces documents sont notamment les axes de transport métropolitain, la croissance et le périmètre d'urbanisation, les aires à protéger, la densité et la mixité. À titre d'exemple, c'est à l'intérieur des PMAD de la CMM et la CMQ (adoptés respectivement en 2011 et 2012) que des obligations de consolidation ont été adoptées par la création d'aires TOD (voir 2.1.3), pour lesquelles des seuils minimums de

densité résidentielle ont été fixés³. Concernant l'offre en PEV, « le plan métropolitain propose des mesures visant à protéger et mettre en valeur des patrimoines bâtis et naturels ainsi que des paysages d'intérêt métropolitain. À titre d'exemple, concernant la protection des zones de forêts, le PMAD de la CMM introduit la notion de corridors forestiers. [...] Le PMAD de la CMQ définit également un réseau d'espaces verts, bleus et blancs d'intérêt métropolitain pour protéger et mettre en valeur les espaces naturels et récréotouristiques du territoire » (MAMH, 2010d, section Caractéristiques, par. 2). Ainsi, les PEV d'intérêt régional sont identifiés, mais ceux d'intérêt municipal et local ne le sont pas, en raison de l'échelle de planification de ces outils.

Par la suite, les outils de planification s'appliquent également à l'échelle territoriale des municipalités régionales de comté (MRC) et des agglomérations. Dans ce dernier cas, elles agissent à titre de MRC et disposent des mêmes outils, parfois même davantage, si elles disposent de chartes. Aux fins de la planification de leur territoire, elles disposent des schémas d'aménagement et de développement (SAD). Les éléments contenus au SAD d'une MRC ou d'une agglomération traitent des enjeux propres à cette échelle et reprennent de façon plus détaillée les éléments du PMAD notamment en raison des obligations de concordance mentionnées précédemment. Pour reprendre l'exemple des seuils minimums de densité prescrits aux PMAD, les SAD viennent indiquer de façon plus spécifique les seuils prescrits et certaines règles d'application.

Bien que les municipalités soient consultées dans l'élaboration et l'adoption des outils de planification régionale, ces outils relèvent d'entités qui leurs sont distinctes. Aux fins de la présente recherche, il apparaît peu probable que ces outils jouent un rôle important dans la planification des PEV puisque l'implication des municipalités dans l'élaboration de ces outils et leur application concrète en territoire municipal est plutôt limitée. Par contre, certains éléments de contenus pertinents aux PEV comme la protection et les mise en valeur des milieux naturels ou les obligations de densités minimales sont susceptibles d'influencer le choix des outils utilisés

³ Concernant la présente recherche, pour la région de Gatineau (dont la ville agit à titre de région métropolitaine) des obligations de densité minimales en fonction de territoires à consolider sont également en vigueur, mais sont enchâssées dans son schéma d'aménagement et de développement.

par les municipalités et les dispositions que ces outils contiennent. Le tout, en sus des éléments associés aux obligations de concordances mentionnées précédemment (sous-section 2.2.2).

2) Planification locale : le plan d'urbanisme et le PPU

À l'échelle des municipalités, c'est le plan d'urbanisme (PU) qui constitue l'outil de planification qui s'applique à l'ensemble de leur territoire. Il « constitue le document officiel le plus important de la municipalité en matière de planification de l'aménagement de son territoire. Il contient les politiques d'urbanisme arrêtées par le conseil municipal qui guideront sa prise de décision dans le futur » (MAMH, 2010b, section *Utilité*). Il a comme fonction d'« établi[r] les lignes directrices de l'organisation spatiale et physique d'une municipalité tout en présentant une vision d'ensemble de l'aménagement de son territoire » (MAMH, 2010b, 1^{er} par.). Pour mettre en œuvre cette vision, les municipalités doivent adopter des outils réglementaires puisque :

le plan d'urbanisme n'a pas d'effet juridique direct sur le citoyen et, de ce fait, les dispositions du plan ne peuvent à elles seules servir de justification pour refuser la délivrance d'un permis de construction ou de lotissement. Pour justifier un tel refus, les intentions qui y sont exprimées doivent être mises en application dans les règlements d'urbanisme (MAMH, 2010b, section *Caractéristiques*).

Concernant le plan d'urbanisme, les obligations de concordance prescrites par la LAU et mentionnées précédemment pourraient laisser croire que les municipalités disposent d'un champ d'action réduit pour planifier leur territoire et les différents enjeux qui les touchent. Pourtant, ce n'est pas le cas. Le plan d'urbanisme joue un rôle clé pour la planification du territoire d'une municipalité, notamment en ce qui a trait aux PEV.

L'échelle d'analyse du PU et du PPU permet la définition d'un portrait complet de l'ensemble du territoire de la municipalité. Ce portrait considère à la fois les projets individuels, les enjeux et la planification des PEV, mais également l'ensemble des fonctions qu'une municipalité doit considérer sur son territoire. Dans le cas spécifique des projets de consolidation, ces enjeux sont notamment les capacités en infrastructures d'égout et d'aqueduc, les besoins en rétention des eaux pluviales, la distribution des fonctions, les besoins en logements social et abordable, les besoins en écoles, etc. En analysant le contexte des projets de consolidation dans une perspective plus large, qui s'appuie sur les diagnostics et les projections visées aux différents plans directeurs (voir sous-section 1 de la présente section), cela permet de connaître les besoins en PEV auxquels

le projet de consolidation visé devra répondre et d'assurer que ces besoins seront comblés par le projet.

Alors que les PMAD et SAD se concentrent sur l'identification de cibles et d'objectifs à atteindre à l'égard d'une planification générale des enjeux régionaux, les plans d'urbanisme eux réfèrent aux enjeux relatifs à l'échelle de la municipalité sur lesquels elle peut et souhaite agir. De plus, peu de moyens ou de normes sont identifiés dans les PMAD et SAD pour permettre aux municipalités d'agir sur la planification des enjeux qui leurs sont propres. Toutefois, lorsque ces outils régionaux en comprennent, une latitude importante est laissée aux municipalités pour déterminer de la meilleure application possible de ces moyens sur leurs territoires. Cette latitude se précise dans le PU, les plans particuliers d'urbanisme (PPU) et par la suite dans les autres outils.

Pour continuer avec l'exemple des seuils de densité résidentielle minimale prescrits dans les PMAD, ces derniers fixent des seuils minimums à atteindre et localisent de façon spécifique les aires TOD à planifier. Toutefois, les façons d'aménager ces aires TOD, les fonctions qu'elles doivent accueillir et dans quelles proportions sont laissées à la discrétion des municipalités. Ainsi, dans cet exemple, les PU identifient les zones et terrains visés par la densification, les seuils minimums prescrits (qui doivent être au moins égaux mais peuvent être supérieurs à ceux fixés par les PMAD et SAD) et les balises des normes qui mettront en œuvre cette vision. Les PU fixent également les moyens de financement que la municipalité désire mettre en application pour financer les équipements planifiés. À ce titre, le PU est un outil de gestion qui « donn[e] une direction commune à de multiples décisions sectorielles (p. ex., habitation, commerce, transport, protection de l'environnement, loisirs) » (MAMH, 2010b, section *Utilité*). Au final, dans le cas des PEV à planifier dans les aires TOD identifiées aux PMAD, les municipalités sont responsables d'identifier les besoins, de planifier les espaces et de les réaliser. Au même titre qu'elles ont les pouvoirs d'identifier, de protéger et de mettre en valeur les milieux naturels.

Dans le cas spécifique de la planification des PEV, parmi les éléments de contenu qu'un PU devrait comprendre, le MAMH (2010b) réfère aux éléments suivants :

- « les grandes orientations d'aménagement du territoire de la municipalité, lesquelles indiquent le rôle qu'entend jouer la municipalité en cette matière, son engagement et son niveau d'intervention (p. ex., consolider la vocation commerciale du centre-ville);
- les grandes affectations du sol et les densités de son occupation qui précisent la vocation à donner aux différentes parties du territoire (p. ex., résidentielle, commerciale, récréative);
- le tracé projeté et le type des principales voies de circulation et des réseaux de transport (p. ex., infrastructures routières et de transports en commun, infrastructures ferroviaires, réseaux cyclables, sentiers pédestres, stationnements) » (section *Caractéristiques*).

Ces objets indiquent que la municipalité peut planifier ces espaces mais le caractère général des éléments mentionnés laisse paraître que ces espaces sont en relation avec un nombre important d'enjeux associés à la planification du territoire. Concernant la planification des PEV, le PU est limité aux natures, localisations et types d'équipements souhaités mais pourrait également inclure une vision des PEV que la municipalité désire (Guide sports loisirs, 2018a). Toutefois, le PU a ses limites dans les rôles qu'il peut jouer dans la planification des PEV. À ce titre, le Guide sports loisirs indique que :

les précisions quant à l'aménagement proprement dit des parcs ou les lignes directrices en matière de structures de jeu, de bancs ou d'aménagement paysager ne devraient pas s'y retrouver. La planification détaillée des parcs et de leurs composantes relèvera ensuite des orientations et objectifs édictés dans un plan directeur des parcs⁴ dont la municipalité peut se doter (2018c, p.2).

Le lien entre les deux outils est d'ailleurs souligné par cet organisme :

La révision des PU est le moment opportun pour soumettre des modifications, ajustements ou toute autre suggestion pouvant améliorer l'aménagement des espaces. À ce moment, il sera possible d'intégrer certains principes pouvant faciliter le choix ou l'aménagement des espaces selon les priorités établies à l'aide du plan directeur des parcs, par exemple (Guide sports loisirs, 2018c, p.3).

Le PU contient également des programmes particuliers d'urbanisme (PPU). Ces derniers permettent de structurer de façon plus spécifique un territoire spécifique qui nécessite une planification particulière (Blais et al., 2012; MAMH, 2010e). Blais et al. (2012) citent d'ailleurs en

⁴ Cet outil sera présenté dans la sous-section 2.2.6 - 1), relative aux autres outils du présent chapitre.

exemple un territoire qui comprend des milieux humides ou naturels à protéger ou mettre en valeur sur le site d'un projet de développement. Dans cet exemple, Blais et al. (2012) indiquent que le PPU permet d'intégrer les objectifs de protection de ces milieux à une politique municipale de protection et de mise en valeur des milieux naturels ainsi que ceux de la LQE. Malgré ces avantages, une enquête révèle que seulement 14 % des municipalités québécoises sondées ont adopté cet outil à l'intérieur de leur plan d'urbanisme (Rocheffort et al., 2019). Pour la très grande majorité des municipalités qui n'utilisent pas cet outil, des interrogations demeurent quant aux outils à utiliser pour protéger ces espaces importants et déterminer la vision des PEV de façon globale. Cette question ne semble pas, à notre connaissance, avoir été répondue. Toutefois, parmi les municipalités qui utilisent les PPU, 61 % indiquent les utiliser essentiellement pour requalifier un secteur existant (Rocheffort et al., 2019). Dans le cadre de cette recherche, ces résultats laissent présager de la pertinence du PPU dans la planification des projets de consolidation et par extension des PEV dans ces projets, mais cela demeure à valider.

Enfin, en vertu de la LAU, certaines possibilités offertes dans les autres outils doivent être inscrites au PU ou au PPU pour pouvoir être utilisées. À titre d'exemple, il est possible pour une municipalité d'exiger une contribution pour fins de PEV qui excède 10 % de la superficie d'un site lorsque le site est situé dans un secteur central et est végétalisé (LAU, art. 117.4) (voir sous-section 2.2.5). Bien que la norme qui fixe la superficie que la municipalité désire exiger en contribution doit figurer au règlement de lotissement, le secteur central visé doit en plus être identifié au PU. Également, les PPU permettent aux municipalités d'adopter un programme d'acquisition d'immeubles, ce qui leur permet de dédier ces espaces à des fins de PEV. Toutefois, tout comme le plan d'urbanisme, « la mise en œuvre de ce PPU sur le plan réglementaire passe par son règlement de zonage, mais également par ses règlements sur les PIIA, les PPCMOI et les usages conditionnels » (Rocheffort et al., 2019, p.31).

À noter que la ville de Montréal a développé un outil de vision additionnel dont elle est la seule à en faire l'utilisation : le plan de développement urbain, économique et social (PDUÉS). Cet outil ajoute aux PU et PPU des considérations économiques et sociales et en fait à ce titre un outil avec une vision plus globale des enjeux municipaux. Si nécessaire, son adoption peut nécessiter une modification au PU (Ville de Montréal, s.d.). À notre connaissance, cet outil ne semble pas avoir

été documenté. Par contre, cette création particulière laisse présager de l'importance de considérer un nombre d'enjeux très large dans l'élaboration de la vision d'une municipalité pour un territoire donné, hypothèse qu'il sera pertinent de vérifier.

Au final, des relations fortes existent entre les outils de planification et les outils réglementaires pour plusieurs raisons, notamment les obligations de concordance strictes, la nécessité qui s'impose de recourir à d'autres outils pour les mettre en œuvre mais également par les pouvoirs additionnels qu'ils rendent possibles. Enfin, l'échelle de planification, qui couvre l'ensemble du territoire de la municipalité (PU) ou d'un secteur spécifique (PPU), permet aux municipalités de répondre aux enjeux de ce territoire qui excèdent ceux des PEV seuls. Toutefois, ils ne sont pas non plus spécifiquement dédiés aux PEV, ce qui nécessite, tel que le mentionne le Guide sports loisirs, l'utilisation d'autres outils pour couvrir les PEV de façon complète, dont notamment le plan directeur des parcs et espaces verts (2018a).

2.2.4 Outils réglementaires

Le second groupe d'outils identifié par le MAMH (s.d.) est le groupe des outils réglementaires (voir tableau 1). Ces outils permettent aux municipalités d'appliquer la vision établie dans les outils de planification, tel que décrit précédemment (MAMH, s.d.). Pour ce faire, ces outils permettent de « fixer des règles, des normes et des critères d'évaluation encadrant notamment les constructions et l'usage des bâtiments et des terrains sur le territoire » (MAMH, s.d., 3^e paragraphe). Ils se subdivisent en deux catégories : les règlements normatifs et les règlements à caractère discrétionnaire.

Les règlements normatifs contiennent les règles et les normes que les projets doivent respecter. Dans le cadre de la planification de l'offre en PEV, les règlements pertinents sont le règlement de zonage et le règlement de lotissement. À noter que dans le cas spécifique du règlement de lotissement, bien que ce dernier soit identifié comme un outil réglementaire, les dispositions pertinentes à la planification de l'offre en PEV constituent des sources de financement et de maîtrise foncière. Pour cette raison, cet outil sera détaillé dans la section 2.2.3.

Les règlements à caractère discrétionnaire, quant à eux, contiennent des critères d'évaluation qualitatifs qui permettent au conseil municipal d'évaluer la conformité d'un projet qui est assujéti à ces règlements. Les différentes caractéristiques du projet (les usages projetés, la hauteur et l'implantation des bâtiments, etc.) sont analysées à l'égard des objectifs et critères contenus aux différents règlements discrétionnaires en fonction du milieu où s'insère le projet. Les principaux règlements discrétionnaires pertinents à la planification de l'offre en PEV dans les milieux à consolider sont le règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA), le règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble (PAE), le règlement sur les projets particuliers de construction, de modification et d'occupation d'un immeuble (PPCMOI) et l'article 89 de la charte de la ville de Montréal (à l'utilisation exclusive de cette dernière).

1) Le règlement de zonage – un outil : deux fonctions

Le premier outil réglementaire normatif pertinent à l'offre en PEV est le règlement de zonage. Selon le MAHM, « le règlement de zonage permet de diviser le territoire en zones, en vue de contrôler l'usage des terrains et des bâtiments, ainsi que l'implantation, la forme et l'apparence des constructions » (2010k, 1^{er} paragraphe). Depuis 2017, il offre également aux municipalités des possibilités de financement et de maîtrise foncière, dont les détails sont fournis à la section 2.2.5. En ce qui a trait à la planification de l'offre en PEV, le règlement de zonage permet de créer des zones spécifiques pour les PEV, ce qui permet d'identifier précisément les portions de territoire affectées spécifiquement à ces espaces. Concrètement toutefois, lorsque les municipalités ne sont pas propriétaires des terrains où elles souhaitent aménager de nouveaux PEV, elles peuvent difficilement créer des zones en ce sens sans se faire accuser d'expropriation déguisée (LeChasseur, 2009). Cet outil ne peut donc pas être utilisé de cette manière et la pertinence de cette possibilité concernant la planification des PEV dans les milieux à consolider nous apparaît limitée pour cette raison.

Toutefois, les processus de modification réglementaire encadrés par la LAU, peuvent permettre certaines négociations entre une municipalité et un promoteur. En effet, lorsque certaines normes ne permettent pas la réalisation d'un projet, une demande peut être déposée à la municipalité pour qu'elle les modifie. Suite à la réception de cette demande, la municipalité doit

se prononcer et justifier sa décision (St-Amour et LeChasseur, 2012) et peut exiger des compensations en retour. À titre d'exemple, un journal rapporte que la ville de Montréal a utilisé ce genre de pratique avant l'arrivée du règlement pour une métropole mixte⁵ pour exiger des logements abordables et sociaux lors de modifications réglementaires (Sébire, 2021). L'utilisation de cette pratique et ses effets sur la planification des PEV ne semblent toutefois pas avoir été documentés.

2) Le règlement sur les PIIA – un outil répandu aux potentiels multiples

Passons maintenant aux outils réglementaires à caractère discrétionnaire. Parmi ces derniers, le règlement sur les PIIA est sans contredit le plus populaire auprès des municipalités. À ce titre, une enquête sur l'utilisation des règlements d'urbanisme québécois (2019) révèle que 55 % des municipalités québécoises sondées ont adopté un règlement sur les PIIA. De façon générale, le MAMH indique que l'utilisation de cet outil

est particulièrement appropriée lorsqu'il s'agit de régir les aménagements et les constructions dans les zones sensibles du territoire, que ce soit en milieu dense où l'intérêt est d'ordre architectural ou urbanistique, ou qu'il s'agisse de secteurs encore caractérisés par leur environnement naturel. [Il] convient bien aux projets d'une certaine envergure pour lesquels on souhaite s'assurer d'une certaine unité et harmonie (p. ex., développement d'un nouveau quartier, insertion d'un projet particulier de construction, de modification ou d'occupation) ou à ceux qui se trouvent dans des zones d'intérêt particulier (p. ex., un quartier ancien, un secteur boisé) (2010f, section *Utilité*).

Ainsi, l'utilisation de cet outil pour la planification des PEV dans les milieux à consolider semble tout indiquée, notamment dans le cas des projets d'envergure ou qui comprennent des milieux naturels identifiés.

De façon spécifique, le règlement sur les PIIA joue un rôle dans l'offre en PEV par les possibilités d'encadrement discrétionnaires relatives à l'implantation des bâtiments mais également à la « sphère de l'aménagement des espaces libres » (LeChasseur, 2009, p. 354). Pour la portion des PEV relative aux espaces naturels, Blais et al. (2012), indiquent que

le règlement sur les PIIA permet d'encadrer l'implantation des bâtiments afin qu'elle soit plus respectueuse du site, de la végétation et de la topographie. Ainsi, une

⁵ Règlement 20-041, 2021, adopté par la ville de Montréal.

municipalité qui se préoccupe du ruissellement et du couvert forestier pourrait, dans le cadre de son règlement sur les PIIA, déterminer des objectifs et des critères pour évaluer les projets de construction en regard de ces préoccupations (p.41).

Ainsi, lorsqu'un règlement sur les PIIA est applicable à un projet de consolidation, le règlement peut encadrer l'implantation des bâtiments de façon à assurer la préservation d'un espace suffisant et stratégiquement localisé pour répondre aux besoins en PEV identifiés dans les autres outils (ex : le plan directeur des parcs et espaces verts), bien que ce ne soit pas la fonction première de cet outil (LeChasseur, 2009; MAMH, 2010f). Pour que cet outil puisse être utilisé par les municipalités, ces dernières doivent adopter ce règlement et y prévoir des objectifs à atteindre, des critères d'évaluation et enfin assujettir l'émission d'un permis à ce règlement. Contrairement à l'outil du plan d'aménagement d'ensemble (PAE) (détaillé au point suivant de la présente sous-section), le PIIA n'implique pas de modification réglementaire. Le processus d'analyse et d'approbation d'un projet en vertu du règlement sur les PIIA n'est donc pas assujetti à l'approbation référendaire des citoyens.

Les objectifs et critères qu'il contient doivent référer aux préoccupations de la municipalité relativement à la planification des PEV, pour que cet outil puisse jouer un rôle en ce sens. À titre d'exemple, les municipalités peuvent utiliser cet outil pour améliorer l'accessibilité aux PEV en prévoyant des objectifs et critères en ce sens. Ces derniers permettent aux municipalités d'encadrer l'accessibilité autant réelle que perçue et d'exiger l'ajout de liens vers des PEV existants ou projetés. De façon générale, les objectifs et critères du règlement sur les PIIA permettent aux municipalités de juger, au cas par cas, l'intégration des projets dans leurs milieux. Pour reprendre l'exemple précédent, par son caractère discrétionnaire, le règlement sur les PIIA permettrait d'encadrer à la fois la localisation des liens à prévoir (trottoirs, pistes cyclables, rues) pour accéder aux PEV mais également à l'expérience vécue par les citoyens pour s'y rendre en fonction du contexte du projet.

Une autre possibilité offerte par la LAU concernant cet outil est pertinente dans la planification des PEV : celle associée aux conditions d'approbation que les conseils municipaux peuvent exiger lors de l'approbation des projets soumis. La LAU indique que « le conseil peut également exiger, comme condition d'approbation des plans, que le propriétaire prenne à sa charge le coût de

certaines éléments des plans, notamment celui des infrastructures ou des équipements, qu'il réalise son projet dans un délai fixé ou qu'il fournisse des garanties financières » (art. 145.20). Lorsque l'on applique cette possibilité aux PEV, il est donc possible pour les municipalités d'exiger des propriétaires (ou des promoteurs qui agissent pour ces derniers) une contribution monétaire pour les fins de PEV dans le projet visé ou qu'il réalise des aménagements relatifs à des PEV tels des modules de jeux. Dans le cas où la condition d'approbation est relative à la réalisation de travaux destinés à des fins publiques, ces derniers seront assujettis à la réalisation d'une entente relative aux travaux municipaux (détaillée à la sous-section 2.2.5). Un lien entre les deux outils est donc présent dans de tels cas.

Cet outil seul ne peut pas se substituer aux règlements normatifs mais doit plutôt être utilisé pour compléter ces derniers. LeChasseur (2009) souligne d'ailleurs que :

si le règlement sur les P.I.I.A peut être plus sévère que les règlements d'urbanisme, (sous réserve toutefois de ne pas opérer indirectement une modification des normes des règlements de zonage et de lotissement qui sont soumises à une procédure de modification particulière), il ne peut cependant l'être moins et risque de compromettre les objectifs du plan d'urbanisme de la municipalité et, à la limite, ceux du schéma d'aménagement et de développement de la MRC (p.357).

Contrairement aux outils normatifs cités précédemment, le PIIA n'est pas tenu par une obligation légale d'identifier les secteurs auxquels ils réfèrent dans un autre règlement ni même au plan d'urbanisme. Cet outil est plutôt rattaché à l'émission d'un permis, comme condition d'émission. Il n'est donc pas associé aux autres outils de cette manière.

Enfin, les municipalités québécoises semblent reconnaître et apprécier l'utilité du règlement sur les PIIA dans le cadre de la planification des PEV. En effet, parmi les municipalités qui ont adopté et utilisent cet outil, 57 % ont indiqué l'utiliser pour encadrer la protection et la mise en valeur des caractéristiques naturelles du site et de la végétation et 22 % pour la gestion des eaux de pluie (Rocheffort et al., 2019). Bien que la planification des PEV n'ait pas été l'objet de questions spécifiques dans cette enquête, les éléments cités précédemment font partie des éléments à considérer dans le cadre de la planification des PEV. À titre d'exemple, la gestion des eaux de pluie peut nécessiter des espaces extérieurs pouvant être le lieu d'accueil d'infrastructures de

rétenion, tels des bassins de rétenion. Ces espaces peuvent agir à titre de PEV s'ils sont aménagés avec des fonctions récréatives.

3) Le règlement sur les PAE – au service des milieux naturels et du financement

Tout comme le règlement sur les PIIA, le règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble (PAE) est également un règlement à caractère discrétionnaire. Applicable à certaines zones préalablement identifiées, le PAE a pour objectif l'approbation d'un plan d'aménagement d'ensemble, qui engendrera une modification aux règlements d'urbanisme selon le plan approuvé. Cet outil permet de différer la planification du territoire jusqu'au moment opportun, offrant ainsi une solution aux difficultés que les municipalités éprouvent à planifier de façon détaillée une portion de territoire non développée (LeChasseur, 2009). Toutefois, bien que la planification soit différée, cela ne signifie pas que cette planification doit être improvisée. La LAU fixe certaines balises que le règlement sur les PAE doit prévoir, notamment les usages et densités projetés tout comme les critères d'évaluation sur lesquels le plan sera évalué. Ces balises doivent être déterminées pour chacune des zones pour lesquelles les municipalités souhaitent utiliser cet outil pour planifier leur territoire (LAU, art. 145.9 et s.s.; MAMH, 2010g). Ainsi, pour que cet outil puisse contribuer à la planification des PEV, les municipalités doivent prescrire les critères auxquels le projet devra satisfaire en ce sens. Toutefois, il ne leur est pas nécessaire de les « localis[er] sur plan ni [de les] quantifi[er] sous forme de superficies; cette planification étant différée jusqu'au moment de la production du P.A.E. » (LeChasseur, 2009, p.349).

La modification réglementaire qui accompagne l'approbation d'un PAE est l'un des éléments qui distingue cet outil du PIIA qui lui, n'implique pas cette modification. Cet élément constitue un enjeu associé à l'utilisation de cet outil pour deux raisons. Premièrement, une modification aux règlements d'urbanisme est fréquemment assujettie à une approbation référendaire des citoyens, notamment en ce qui a trait à la modification des usages ou des densités résidentielles autorisées⁶. L'approbation référendaire offre aux citoyens la possibilité d'approuver ou de refuser le projet de règlement, et par conséquent, le projet lui-même. Deuxièmement, en raison de cette modification réglementaire requise, des délais supérieurs à ceux associés à une approbation de

⁶ Voir les articles 145.9 et s.s. de la LAU pour l'ensemble des détails et conditions à ce sujet.

projet en vertu du règlement sur les PIIA sont à prévoir⁷, puisque le règlement sur les PIIA lui, n'implique pas cette modification réglementaire.

Tout comme le PIIA, cet outil contient des objectifs et critères qui guideront le conseil municipal dans l'analyse de la conformité du projet déposé. Cet extrait résume comment l'utilisation de cet outil est pertinente à la planification des PEV :

Cette approche plus souple d'évaluation des projets à partir de critères plutôt que de normes favorise la recherche de solutions novatrices dans un échange ouvert entre la municipalité et les promoteurs. Comme condition d'approbation du PAE, la municipalité peut exiger que le promoteur prenne à sa charge le coût des infrastructures, réalise le plan dans un délai fixé et fournisse des garanties financières. Ces aspects de la réalisation peuvent faire l'objet d'une entente permettant de fixer, au moment de l'approbation, l'ensemble des conditions de réalisation (MAMH, 2010g, section *Utilité*).

Ainsi, grâce à cet outil, les municipalités disposent à la fois d'un outil d'analyse qualitatif du projet mais également d'un outil de maîtrise foncière, tout comme le PIIA. À ce titre, l'extrait précédent révèle le lien qui unit cet outil à celui sur les ententes relatives aux travaux municipaux (ETM) clairement identifié, puisque c'est à l'intérieur d'une ETM que seront enchâssés notamment les exigences relativement aux infrastructures exigées en vertu de cet outil (voir 2.2.5 pour plus de détails sur les ETM). L'extrait révèle également le lien qui unit le PAE au zonage qui sera à modifier une fois ce premier approuvé ainsi qu'au PU qui peut être utilisé pour guider la réflexion et référer aux territoires devant être assujettis à cet outil (LeChasseur, 2009). À noter toutefois que c'est à même le règlement sur les PAE que ces territoires seront spécifiquement identifiés.

Enfin, le PAE permet de favoriser l'encadrement et la protection des milieux naturels, qui figurent parmi les des composantes essentielles de la planification des PEV. À ce titre, Giroux et Chouinard (2021b) indiquent que « le [PAE] est l'outil tout indiqué lorsque, par exemple, au-delà d'une simple vérification de l'esthétisme architectural, il est nécessaire d'avoir une vue d'ensemble d'un projet résidentiel, qui doit s'intégrer dans un milieu naturel que l'on veut protéger, avant d'approuver ce projet et de permettre le changement de zonage le plus approprié » (p.11). Cette

⁷Une approbation d'un projet en vertu du règlement sur les PIIA nécessite une recommandation du comité consultatif d'urbanisme et une résolution qui approuve le projet avec ou sans conditions par le conseil municipal. Concernant l'approbation d'un projet en vertu du règlement sur les PAE, en sus des étapes précédentes, une modification réglementaire est requise. Voir les articles 145.9 et s.s. de la LAU pour l'ensemble des détails et délais.

affirmation est d'ailleurs partagée par certains participants de l'enquête sur l'utilisation des règlements d'urbanisme, qui ont indiqué que, selon eux : « le règlement sur les PAE représente « le meilleur outil » pour protéger et mettre en valeur les milieux naturels » (Rocheffort et al., 2019, p. 135). Malgré cela, l'utilisation du règlement sur les PAE est peu répandue en territoire québécois. Selon l'enquête sur l'utilisation des règlements d'urbanisme québécois (Rocheffort et al., 2019), seulement 25 % des municipalités québécoises sondées ont adopté un règlement sur les PAE. Pour expliquer la faible popularité de cet outil parmi les municipalités québécoises, certaines ont indiqué que cet outil n'était pas pertinent à leur contexte de développement. Ce motif incite à réfléchir sur les éléments de contexte de développement qui rendent cet outil moins pertinent, malgré les bénéfices cités précédemment que cet outil apporte dans la planification de l'offre en PEV. Cette interrogation prend tout son sens alors qu'une importante majorité des municipalités qui en font l'utilisation indique utiliser cet outil pour encadrer l'implantation des constructions, l'emprise de la voirie, la protection et la mise en valeur du site et de la végétation, l'aménagement des espaces publics excluant la voirie et l'aménagement des infrastructures pédestres et cyclables. Tous ces éléments ont une influence et un rôle à jouer dans la planification des PEV et à ce titre, nécessitent d'être adéquatement balisés.

4) Les règlements sur mesure

La dernière catégorie de règlements normatifs jouant un rôle dans la planification des PEV réfère aux règlements sur mesure pour un terrain spécifique. Alors que les zonages parcellaires (visant un seul terrain) sont généralement des pratiques d'utilisation du règlement de zonage à utiliser avec précaution (LeChasseur, 2009; Giroux et Chouinard, 2021c), deux outils sont conçus spécifiquement pour cette fin : 1) le règlement sur les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI) et 2) un règlement issu de l'application de l'article 89 de la charte de la ville de Montréal (ART. 89) et à l'usage exclusif de cette dernière.

« Le règlement sur les PPCMOI vise à permettre, à certaines conditions, qu'un projet soit réalisé malgré le fait qu'il déroge à l'un ou à l'autre des règlements d'urbanisme de la municipalité » (MAMH, 2010h, section *Utilité*). Il s'avère pertinent « pour les projets de grande envergure ou encore présentant des complexités inhérentes à leurs caractéristiques particulières » (MAMH,

2010h, section *Utilité*). À titre d'exemple, l'utilisation de ce règlement pourrait être pertinente dans le cas d'un projet de redéveloppement situé sur un terrain unique mais qui présente des caractéristiques particulières ou encore qui est destiné à des fins spécifiques qui ne sont pas pertinentes pour l'ensemble de la zone du projet. Cela pourrait notamment être le cas d'un terrain comprenant un boisé à préserver et pour lequel une municipalité souhaiterait augmenter la hauteur permise d'un bâtiment en contrepartie de la préservation du boisé au sol. Tout comme le PAE, cet outil implique l'utilisation d'objectifs et de critères d'évaluation et équivaut à une modification des règlements d'urbanisme auquel le projet déroge. D'ailleurs, une étude révèle que, parmi les municipalités québécoises qui utilisent cet outil, 69 % indiquent utiliser des critères pour gérer la densité d'occupation du sol et 68 % pour l'aménagement des espaces extérieurs outre les aires de stationnement (Rochefort et al., 2019, p. 116). De façon encore plus spécifique aux PEV, « la protection et/ou la mise en valeur des caractéristiques naturelles du site et de la végétation » (Rochefort et al., 2019, p.123) sont utilisés par 60 % des municipalités qui disposent de cet outil.

Toutefois, contrairement au PAE, c'est l'adoption du règlement sur les PPCMOI plutôt que l'adoption d'un projet en vertu de ce règlement qui est soumis à l'approbation référendaire. L'adoption d'un projet en vertu de règlement sur les PPCMOI est soumise à une consultation publique uniquement. Le conseil municipal a donc entière discrétion pour approuver ou non le projet, avec ou sans conditions. L'autorisation qui résulte de ce processus est applicable uniquement au projet approuvé. Ainsi, alors que le PAE s'applique généralement à un territoire plus vaste et couvre généralement plusieurs terrains distincts, le règlement sur les PPCMOI vise généralement un seul immeuble.

Cet outil est notamment relié au plan d'urbanisme, tel que le précise LeChasseur (2009). À ce titre, cet auteur indique qu'un projet approuvé en vertu du règlement sur le PPCMOI « doit respecter les objectifs du PU de la municipalité, ce qui demeure une référence relativement large dans le contexte où l'examen de conformité ne porte que sur le concept plutôt abstrait des objectifs prévus au plan d'urbanisme » (LeChasseur, 2009, p.377). Cela laisse donc une certaine latitude au conseil municipal dans l'analyse de la conformité du projet à l'égard du PU. Le conseil municipal peut également autoriser le projet sous réserves du respect de certaines conditions

(LAU, art. 145.36; LeChasseur, 2009). À ce titre, LeChasseur (2009) précise qu'« il n'est pas nécessaire que les conditions découlent d'un règlement en vigueur sur le territoire de la municipalité puisqu'elles n'ont qu'à relever d'un pouvoir de la municipalité et non d'un texte réglementaire comme tel » (p.378). L'approbation d'un projet en vertu de cet outil offre donc aux municipalités des possibilités d'encadrement additionnelles qui ne sont pas offertes par les autres outils. Le fait de pouvoir exiger des conditions qui ne s'appuient pas sur d'autres outils peut également ouvrir la porte à certains écarts entre les projets approuvés et la vision de la municipalité enchâssée dans ses différents outils. Cet extrait permet de l'illustrer : « ce règlement doit être utilisé « avec prudence » et être accompagné d'une vision d'ensemble afin qu'il ne devienne pas l'occasion « de faire passer un projet » qui ne respecterait pas le règlement en vigueur » (Rocheffort et al., 2019, p. 135).

Tout comme les PAE, l'utilisation du PPCMOI est peu répandue au Québec selon cette enquête (Rocheffort et al., 2019). En effet, 79 % des municipalités ayant répondu ne disposent pas de cet outil (Rocheffort et al., 2019, p. 116). Parmi les 21 % qui l'utilisent, toutefois, 61 % l'utilisent dans les secteurs centraux mixtes, ce qui laisse présumer de la pertinence de cet outil dans les milieux à consolider (Rocheffort et al., 2019, p. 116). Cette hypothèse est d'ailleurs renforcée par certains participants à l'enquête de Rocheffort et al. (2019) qui « perçoivent le PPCMOI comme « le meilleur outil » pour agir dans les secteurs en redéveloppement » (p. 135). Malgré le fait que ces commentaires soient associés à l'utilisation générale de l'outil et limités en termes de représentativité dans l'enquête, cette affirmation des participants laisse présager des avantages indéniables pour la planification des PEV. Les PPCMOI offrent des opportunités importantes aux municipalités pour négocier les termes d'un projet. Toutefois, puisque les PPCMOI s'appliquent généralement à des terrains uniques, il est possible que ces terrains ne soient pas adéquats pour répondre aux besoins en PEV. Dans de tels cas, le rôle de cet outil dans la planification des PEV risque d'être limité s'il n'est pas combiné à d'autres outils. Ces avantages sont-ils aussi importants que ces commentaires le laissent présager dans la planification de l'offre en PEV ? Cela reste à valider. Enfin, certains répondants de l'enquête du Rocheffort et al. (2019) ont également insisté sur la nécessité d'accompagner cet outil d'une vision d'ensemble. Cette affirmation des participants rappelle le lien qui existe entre les outils de planification et les outils réglementaires

qui, tel que mentionné précédemment, devraient être conçus et utilisés pour mettre en œuvre cette planification établie.

Le second règlement sur mesure est celui adopté en vertu de l'article 89 de la Charte de la ville de Montréal⁸. Une demande d'approbation déposée en vertu de cet article « vise l'autorisation d'un projet d'envergure ou de nature exceptionnelle dérogeant à la réglementation d'urbanisme de l'arrondissement » (arrondissement Ville-Marie, 2017, p. 1). Cette procédure s'applique à des projets majeurs, tels des équipements collectifs et institutionnels, des projets résidentiels établis sur des terrains de grandes superficies, des projets de logements sociaux subventionnés, etc. À titre d'exemple, les projets du Campus MIL⁹ et de Griffintown¹⁰ ont été approuvés en vertu de cet article. Dans tous les cas à l'exception des projets de logements sociaux, avant de pouvoir être approuvés en vertu de cet article, les projets doivent être soumis à une consultation publique par l'Office de consultation publique de Montréal (Le Plateau-Mont-Royal, 2021; Ville-Marie, 2017).

Cet outil reprend donc certaines caractéristiques de l'outil du PPCMOI précédemment mentionné. Tout comme le PPCMOI, il permet de « déroger » à plusieurs règlements par une seule procédure. Cet outil peut donc être utilisé pour des projets qui sont susceptibles de générer une demande en PEV, notamment les projets résidentiels et de logements sociaux en plus de ceux qui s'appliquent directement aux grands parcs urbains. Par contre, à notre connaissance, l'utilisation de cet outil et les rôles qu'il peut jouer dans la planification des PEV ne semblent pas avoir été documentés.

2.2.5 Outils de financement et de maîtrise foncière

1) Les dispositions relatives aux contributions pour fins de parc, terrain de jeu et espace naturel

Le troisième groupe d'outils issus de la LAU pouvant jouer un rôle dans la planification des PEV est celui des outils de financement et de maîtrise foncière. Tel que mentionné précédemment, ces outils permettent aux municipalités d'exiger des promoteurs des contributions en argent, en

⁸ Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec, RLRQ c C-11, 2000.

⁹ Ce projet est situé dans l'arrondissement Outremont de la ville de Montréal.

¹⁰ Ce projet est situé dans l'arrondissement Sud-Ouest de la ville de Montréal.

terrain ou en travaux. Ils ont une force légale qui a été maintes fois testée devant les tribunaux (St-Amour et LeChasseur, 2012). De plus, il est même possible dans le cas des contributions pour fins de parc, terrain de jeu et espace naturel (PEV), d'exiger des contributions monétaires à plusieurs reprises pour un même terrain¹¹ (LAU). Ces outils représentent donc un potentiel de financement non négligeable pour les municipalités.

Le premier outil de financement et de maîtrise foncière présenté est celui des dispositions spécifiquement prévues à la LAU pour financer des PEV. À ce titre, la loi indique que ces dispositions sont destinées à « favoriser [...] l'établissement, le maintien et l'amélioration de parcs et de terrains de jeux et la préservation d'espaces naturels » d'une municipalité (LAU, art. 117.1). Ces dispositions de la LAU ont pour objet spécifique de permettre à une municipalité d'exiger des contributions en terrain ou en argent destinées exclusivement à des fins de PEV. À ces fins, la LAU précise (art. 117.1 et s.s.) qu'il est possible, pour une municipalité d'exiger, lors de l'émission d'un permis de construction ou de lotissement, une contribution en terrain, en argent ou une combinaison de ces deux composantes équivalentes à 10 % de la valeur du site ou de la superficie du terrain visé¹².

Les dispositions relatives aux contributions pour fins de PEV dans le règlement de lotissement semblent bien implantées au Québec. En 2011, Fontaine a relevé la prédominance de l'utilisation du règlement de lotissement au Québec et du rôle important qu'il joue dans l'offre en PEV par les possibilités de financement qu'il offre. Il mentionnait que la totalité des villes de 50 000 habitants et plus appliquait des dispositions relatives aux cessions qui leur permettaient d'exiger le pourcentage maximal autorisé par la loi. Depuis, cette proportion a augmenté. Selon l'enquête de Rochefort et al. (2019), 71 % des municipalités québécoises utilisent les dispositions relatives aux contributions pour fins de parcs dans leur règlement de lotissement et 54 % l'ont intégré dans leur règlement de zonage (pour les projets de redéveloppement) (p.15).

Mais la possibilité d'exiger une contribution lors d'une émission de permis est récente. À l'origine, ces dispositions devaient être incluses au règlement de lotissement et la contribution pouvait

¹¹ En considérant le crédit au propriétaire, voir LAU, art. 115 et 117.3 pour toutes les modalités.

¹² Certaines distinctions s'appliquent, voir section 4.1.1, 5).

uniquement être exigée à un propriétaire qui effectuait une opération cadastrale. Ainsi, tout projet n'impliquant pas d'opération cadastrale ne pouvait y être assujéti. En 2011, l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal recommandait, dans un mémoire déposé sur l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et de l'urbanisme préparé par Paquin et Thérien, que « le maximum de 10 % que les municipalités peuvent exiger d'un promoteur aux fins de parcs, terrains de jeu et espaces naturels devrait être revu afin de rejoindre les meilleures pratiques internationales » (p.iii). Cette recommandation a été faite afin d'«encourager des pratiques d'aménagement et d'urbanisme favorables à la santé » (Paquin et Thérien, 2011, p.iii), en donnant aux municipalités des leviers additionnels pour maximiser les bénéfices qu'offrent les PEV (préservation de la biodiversité, réduction des îlots de chaleur et résilience aux changements climatiques)(Paquin et Thérien, 2011). Depuis le dépôt de ce mémoire, des modifications ont été apportées aux dispositions relatives aux contributions pour fins de PEV. En 2017, une modification a été apportée à la LAU via le projet de loi 122 afin de permettre aux municipalités d'exiger des contributions pour fins de PEV dans le cadre de projets de redéveloppement et d'exiger des contributions plus importantes que le 10 % équivalent à la valeur ou la superficie du site¹³. Ainsi, les municipalités peuvent maintenant exiger des contributions pour fins de PEV lors de l'émission de permis pour des projets qui constituent du redéveloppement, que ce soit par l'ajout de nouveaux bâtiments ou l'intensification d'activités (LAU, 2021, art. 117.1 et s.s.). Les municipalités peuvent également exiger des pourcentages de contributions encore plus grands que le pourcentage de 10 % initialement prescrit dans les secteurs centraux des municipalités qui constituent « en tout ou en partie, un espace vert » (LAU, 2021, art. 117.4). Ces modifications récentes apportées à la LAU offrent donc une réponse aux recommandations émises par l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal.

Malgré tout, les deux modifications à la LAU répondent partiellement à la recommandation de la l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal qui recommandait d'augmenter les seuils minimums prescrits de contribution (2011). Elles constituent en effet des possibilités

¹³ À certaines conditions. Les contributions qui excèdent 10 % de la superficie totale du terrain visé doivent viser un terrain localisé à la fois dans un secteur central de la municipalité et constituer, en tout ou en partie, un espace vert (voir art. 117.4).

additionnelles de financement par rapport à ce qui existait, mais dans le premier cas, elles sont tout de même limitées à une superficie de 10 % et considèrent le crédit au propriétaire, c'est-à-dire une contribution déjà payée antérieurement. Dans l'autre cas, la possibilité d'exiger une contribution supérieure à 10 % de la superficie totale du site est applicable uniquement dans un secteur central et qui est en tout ou en partie végétalisé. Ces deux conditions doivent être réunies pour qu'une municipalité puisse se prévaloir de cette possibilité. Lorsque l'on tente d'appliquer ces deux conditions dans les projets de consolidation, il est raisonnable de penser qu'une grande majorité d'entre eux pourraient être assimilés à des secteurs centraux, ces derniers étant déjà développés et sujets à être consolidés. Toutefois, sont-ils végétalisés ? Quand on pense aux friches industrielles ou aux secteurs commerciaux en déclin qui constituent généralement les secteurs visés par de la consolidation urbaine, il semble difficile d'imaginer qu'ils soient végétalisés ou à tout le moins qu'une majorité de ces terrains le soit. Cette hypothèse sera explorée avec les professionnels interrogés dans le cadre de cette recherche.

Une autre récente modification apportée à la LAU en 2020 est également susceptible d'affecter l'offre en PEV. Elle permet d'utiliser le fruit d'une contribution exigée pour fins de PEV pour céder un terrain obtenu à des fins de PEV ou d'utiliser les fonds ainsi obtenus pour acquérir un terrain à des fins d'école (art. 117.15). Cette possibilité découle des modifications apportées à la *Loi sur l'instruction publique*¹⁴ qui oblige maintenant les municipalités à fournir des terrains pour répondre aux besoins en écoles (art. 272.2). Cette possibilité indique un lien entre les PEV municipaux et les écoles. Cette utilisation apparaît comme une menace à l'offre en PEV, selon Giroux et Chouinard (2021d), puisqu'elle permet aux municipalités de détourner cette source de financement spécifiquement destinée aux parcs et espaces verts. Cet extrait détaille leur argumentaire :

Nous déplorons l'ajout de ce régime particulier à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui permet à une municipalité d'utiliser les fonds qui étaient traditionnellement prévus à des fins de parcs ou d'espaces naturels pour se conformer à des obligations exigées, souvent à court terme, par la [*Loi sur l'instruction publique*] en faveur d'un centre de services scolaire. En plus de dénaturer l'objectif fondamental de la contribution réglementaire, ces dispositions permettent à une municipalité de littéralement vider le fonds déjà constitué et de le détourner ainsi de

¹⁴ Loi sur l'instruction publique, Chapitre I-13.3 (2021), [LIP], <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/l-13.3>

son objectif premier. Ces dispositions risquent également de mettre à mal la finalité d'accès public à un cours d'eau ultérieurement ajoutée à ce régime de contributions par le chapitre 7 des lois de 2021 » (Giroux et Chouinard, 2021d, p.5).

Les obligations légales qui ont justifié l'implantation de cette possibilité sont donc une menace potentielle à la planification des PEV et à l'offre qui en résulte. Il apparaît important d'approfondir cette hypothèse en lien avec la question de recherche.

Enfin, ces outils ont un lien avec le PU et le PPU. Comme pour tout type de pouvoir offert par la LAU, pour en faire usage, une municipalité doit l'inclure dans ses règlements. Toutefois, afin de faire usage de la possibilité d'exiger une contribution dont le pourcentage excède 10 % (valeur du terrain ou superficie du site), une municipalité doit insérer les dispositions pertinentes (ex : les seuils maximums prescrits) à la fois dans son règlement de lotissement mais également dans le PU ou le PPU en y identifiant les secteurs centraux végétalisés qui seront assujettis (LAU, art. 85). Cette clause laisse apparaître le lien entre le plan d'urbanisme (et le PPU) et les contributions pour fins de PEV.

2) Ententes relatives aux travaux municipaux

Le second outil de financement et de maîtrise foncière est l'entente relative aux travaux municipaux. Cet outil permet aux municipalités « d'exiger la conclusion d'une entente relative aux travaux municipaux comme condition préalable à la délivrance d'un permis ou d'un certificat. Lorsque c'est la municipalité qui réalise les travaux, l'entente peut prévoir soit la prise en charge par le promoteur des infrastructures et des équipements municipaux desservant son projet, soit la participation financière du promoteur » (MAMH, 2010i, section *Utilité*). À ce titre, Les PEV sont considérés parmi les infrastructures et équipements municipaux pouvant être assujettis à ce règlement, puisque ces espaces sont dédiés à offrir des activités pour la population (Giroux et Chouinard, 2021e).

Le règlement sur les ententes relatives aux travaux municipaux (ETM) qu'une municipalité adopte n'est pas un règlement discrétionnaire mais l'entente elle, l'est. Ce règlement est destiné à encadrer la négociation des ententes auxquels il réfère. Ces ententes et les clauses qu'elles contiennent se négocient au cas par cas, lorsqu'un projet, notamment ceux visés par la présente recherche, sont assujettis à la conclusion d'une telle entente.

Parmi les avantages associés à l'utilisation de cet outil, le MAMH précise que :

les promoteurs et les municipalités trouvent avantageux le recours à cette approche. Lorsque les travaux sont entièrement financés par le promoteur, la municipalité évite le recours au règlement d'emprunt. De plus, les modalités de cette participation peuvent être arrêtées avant la délivrance des permis, ce qui élimine les problèmes de paiement des emprunts inhérents à la non-réalisation totale ou partielle du projet. Par ailleurs, elle permet aux promoteurs de devancer la réalisation de projets, de connaître à l'avance ce qui sera exigé d'eux et, enfin, de s'assurer qu'ils seront tous traités sur un pied d'égalité (MAMH, 2010i, section *Utilité*).

Pour le cas spécifique des PEV, l'ETM permet donc d'offrir une solution à l'enjeu de rareté des ressources financières réduites des municipalités, en exigeant du promoteur de payer ou de réaliser les PEV du projet qu'il propose, par le biais des ETM qui seront conclues. Cet outil permet également de négocier les termes du projet, tel que le précise LeChasseur (2009) dans cet extrait : « la vocation des ententes [relatives aux travaux municipaux] va souvent au-delà de la simple répartition fiscale des dépenses reliées aux infrastructures et équipements. En effet, il s'agit plus souvent qu'autrement pour les parties de l'occasion d'établir les balises d'un développement donné et de négocier les prestations réciproques » (p. 373). La jurisprudence¹⁵ a d'ailleurs tranché à ce sujet en indiquant qu' : « une municipalité peut exiger du promoteur, en plus de la contribution [pour fins de PEV] prévue aux articles 117.1 et suivants [de la LAU], dans le cadre d'une entente [relative à des travaux municipaux] conclue en vertu des articles 145.21 et suivants [de la LAU], une participation au coût d'aménagement d'un parc, car il constitue des travaux relatifs aux infrastructures et équipements » (St-Amour et LeChasseur, 2012, p.1897).

Cet outil offre également comme avantage un levier important de négociation aux municipalités qui s'en prévalent, en raison de l'entière discrétion laissée aux municipalités pour conclure ou non une ETM. En effet, la Cour d'appel a statué que « la municipalité n'a aucune obligation de conclure une entente sur les travaux municipaux et son refus de conclure une entente avec le promoteur d'un projet de développement fait nécessairement échec à la demande de permis de ce dernier qui en dépend¹⁶ » (Giroux et Chouinard, 2021e, 9^e alinéa). Fait important à préciser, la conclusion d'une entente relative aux travaux municipaux n'est exigible que lorsque des travaux

¹⁵ *Gatineau (Ville de) c. Oasis Mont-Royal Ltée*, [2001] R.J.Q. 62 (C.A.), REJB 2000-21524 (C.A.).

¹⁶ *Meadowbrook Groupe Pacific Inc. c. Ville de Montréal*, 2019 QCCA 2037, par. 7-8 et 15.

municipaux sont requis. Ainsi, un projet qui ne comprend pas de travaux municipaux, tel un projet où les rues privées sont autorisées, peut « éviter » d’être assujéti à cet outil et aux bénéfices qu’il offre aux municipalités (LeChasseur, 2009). Un lien apparaît donc entre cet outil et les règlements normatifs et discrétionnaires qui permettent d’exiger des travaux municipaux (zonage, lotissement, PAE, PPCMOI, etc.).

Malgré ces avantages, seulement 40 % des municipalités québécoises disposent d’un règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux (Rocheffort et al., 2019). Selon cette enquête, cette proportion augmente toutefois en fonction de la taille des municipalités. Elle grimpe à 76 % pour celles qui ont entre 10 000 et 24 999 habitants, à 80 % pour les municipalités de 25 000 à 99 999 habitants et culmine à 100 % pour les municipalités de 100 000 habitants et plus (Rocheffort et al., 2019). Parmi les municipalités qui utilisent cet outil, il a été mentionné que dans approximativement 50 % des cas, les coûts des travaux visés par une ETM relatifs à un PEV sont pris en charge partiellement ou en totalité par le promoteur (Rocheffort et al., 2019). Les bénéfices que les municipalités peuvent tirer de ce levier important concernant spécifiquement les PEV ne semblent toutefois pas avoir été documentés.

3) Contributions pour des infrastructures ou des équipements à des fins publiques

Enfin, le troisième outil de financement est disponible depuis 2016. Cet outil permet aux municipalités d’exiger des propriétaires une contribution monétaire destinée à défrayer une partie des coûts d’une infrastructure ou d’un équipement municipal découlant de leur projet (LAU, art. 145.21, al. 1, par. 2). Cette contribution peut même être exigée pour une infrastructure ou un équipement qui n’est pas situé sur le site du projet soumis mais qui desservirait en tout ou en partie le projet. Ce règlement est complémentaire à celui des ETM puisqu’il permet de couvrir les dépenses que le projet visé engendre sur des infrastructures ou équipements qui n’auraient pas été visés autrement. Dans le cas spécifique des PEV, ces contributions pourraient par exemple être destinées à couvrir les coûts relatifs à l’aménagement d’équipements récréatifs additionnels ou à défrayer les coûts relatifs à l’acquisition de terrains pour fins de PEV. La cour d’appel¹⁷ a d’ailleurs tranché à cet effet en concluant qu’une municipalité est en droit d’exiger une

¹⁷ *Gatineau (Ville) c. Oasis Mont-Royal Itée*, [500-09-005679-972](#) (approx. 5 page(s)), 14 décembre 2000

contribution pour défrayer les coûts d'aménagement d'un terrain qui a été obtenu par cession (en vertu des exigences de contributions pour fins de PEV prescrites par la LAU).

Au même titre que les ETM, pour que les municipalités puissent exiger ces contributions, elles doivent adopter un règlement qui en prescrit les modalités (notamment les équipements ou infrastructures visés, les contributions exigées, etc.¹⁸). Par contre, alors que les ETM sont négociées au cas par cas, ce n'est pas le cas des contributions que les municipalités peuvent exiger en vertu de la LAU (article 145.21, al. 1, par. 2), bien au contraire. Ces contributions doivent avoir été planifiées, chiffrées et ensuite avoir été enchâssées dans un règlement spécifique. Cet exercice requiert une réflexion additionnelle de la part des municipalités en amont de l'émission d'un permis.

Ces contributions sont également distinctes de celles exigées pour fins de PEV à plusieurs égards. D'abord, ces contributions peuvent viser des travaux localisés sur un terrain autre que celui du projet soumis. Ensuite, elles sont relatives au coût des travaux requis alors que dans le cas des contributions pour fins de PEV, ces dernières sont relatives à la superficie du terrain visé par le projet soumis. En enfin, elles doivent être déterminées à l'avance alors que dans le cas des contributions pour fins de PEV, elles peuvent être déterminées au cas par cas ou à l'avance, à la discrétion du conseil municipal. Ainsi, cet outil spécifique peut être complémentaire aux contributions exigées pour fins de PEV dans la mesure où les contributions qui ne peuvent être exigées par les contributions pour fins de PEV pourraient être prévues par cet outil. À ce jour, il ne semble pas que l'utilisation de cette possibilité de financement par les municipalités n'ait été documentée.

4) Le droit de préemption

Le dernier outil présenté est celui du droit de préemption. De façon générale, cet outil octroie aux municipalités qui peuvent s'en prévaloir, la possibilité de « se substituer à un tiers acquéreur éventuel et de l'évincer en offrant au vendeur d'acquérir le bien aux mêmes conditions que le tiers acquéreur ». La possibilité d'utiliser ce droit est peu répandue au Québec. Il est octroyé

¹⁸ Voir articles 145.21 et s.s. pour l'ensemble des modalités.

notamment au ministre de la Culture du Québec pour des fins d'acquisition d'un immeuble ou d'un bien patrimonial classé, aux municipalités dans les cas où elles doivent acquérir un terrain pour fins d'école¹⁹ et également à la Ville de Montréal pour certaines fins spécifiques comme les équipements collectifs²⁰. Seule la ville de Montréal peut utiliser ce droit à des fins spécifiques de PEV. En effet, selon Gagnon-Larocque et al. (2018), ce droit permet à la ville de Montréal de « disposer des outils nécessaires afin d'assurer la présence d'infrastructures publiques tels que des écoles, des parcs et des bibliothèques dans certains site de développements résidentiels » (s.p.). Dans ce cas précis, ce droit lui permet « d'acheter en priorité sur tout autre acheteur certains immeubles ou terrains afin d'y réaliser des projets au bénéfice de la communauté » (Ville de Montréal, 2020, 1er par.). Malgré le fait que l'utilisation de cet outil soit restreinte au Québec, cet outil est présenté en raison du rôle qu'il peut jouer dans la planification de l'offre en PEV. Son utilisation et les bénéfices que cette pratique apporte n'ont toutefois pas, à notre connaissance, été documentés.

2.2.6 Autres outils

Enfin, d'autres outils également utilisés par les municipalités pour planifier leur territoire, ont un rôle à jouer dans la planification des PEV : les plans directeurs. Il importe de rappeler que ces outils ne sont pas encadrés par une loi et n'ont pas de caractère obligatoire, ni d'appui légal. Malgré cela, ils n'en sont pas moins pertinents pour aider à la réflexion et la prise de décision tout comme pour communiquer une intention claire.

Pour que les éléments qu'ils contiennent puissent être applicables aux citoyens (ex : via des normes), ces éléments doivent se décliner dans les outils encadrés par la LAU tels les règlements normatifs. À ce titre, l'adoption de ces outils par le conseil municipal via une résolution peut permettre de leur conférer une certaine légitimité politique.

Deux types de plans directeurs sont abordés. D'abord, le plan directeur des parcs et espaces verts et le plan directeur des milieux naturels. Le plan directeur des milieux naturels est un outil d'aide

¹⁹ En vertu de la loi sur l'instruction publique Chapitre I-13.3, art. 272.17 et s.s.

²⁰ Le pouvoir l'habilitant à adopter ce droit se trouve aux articles 151.1 et s.s. de la Charte de la ville de Montréal, C-11.4, disponible au lien suivant : <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-11.4>

à la planification et la prise de décision. Il comprend « les principes essentiels qui doivent guider la réalisation d'un projet » (Thésaurus, 2022b, s.p.). Les éléments qu'il doit contenir sont notamment : les descriptions de chacun des PEV, le détail des équipements existants et de leur état et enfin, l'identification des besoins autant présents que projetés en PEV pour chacun des différents secteurs de la municipalité (Guide sports loisirs, 2018d).

Ces éléments constituent un intrant essentiel à considérer dans l'élaboration de la planification générale de la municipalité et des autres outils et à ce titre, il est recommandé de les considérer dans les autres outils de planification (Guide sports loisirs, 2018b). Toutefois, l'utilité de cet outil dépasse ce cadre. Le Guide sports loisirs (2018d) précise que cet outil sert également à planifier les investissements que la municipalité devra faire et à réunir les différents services d'une même municipalité ainsi que les partenaires externes impliqués dans la planification et l'offre de PEV.

Malgré le fait que cet outil n'ait pas de caractère obligatoire, les municipalités québécoises semblent le considérer pertinent pour la planification des PEV puisque 45 % d'entre elles en disposent (Projet espaces, 2014). Cette popularité indique donc la pertinence de cet outil dans la planification des PEV.

Le second type de plan directeur pertinent à la planification des PEV est le plan directeur des milieux naturels. À notre connaissance, cet outil n'est pas documenté. Malgré cela, il importe de souligner l'utilisation de cet outil dans la planification des PEV puisqu'il est utilisé dans plusieurs municipalités québécoises à cette fin, notamment les villes de Brossard, Carignan, Gatineau, Québec, Laval, Terrebonne et Mascouche.

2.3 Hypothèses préliminaires

Le survol de littérature présenté dans les sections qui précèdent permet d'identifier les outils à la disposition des municipalités québécoises pour la planification des PEV, mais il ne permet pas de déterminer lesquels de ces outils sont effectivement utilisés, ni la façon dont ils sont utilisés dans le contexte de la planification des PEV dans les milieux urbains à consolider. Certaines hypothèses peuvent être émises à cet égard. Les deux hypothèses principales qui guident cette recherche sont présentées ici.

2.3.1 Des outils suffisants mais peu utilisés

Comme première hypothèse, la chercheuse estime que les municipalités semblent disposer d'un éventail suffisant d'outils formels et informels pour pouvoir planifier adéquatement les PEV. Toutefois, les résultats des recherches présentées nous portent à croire que ces outils ne seraient pas tous utilisés ou ne seraient pas toujours combinés de manière à permettre aux municipalités d'aller chercher les espaces les plus pertinents en superficie, en qualité ou en localisation, pour la production des PEV. Au final, ces facteurs pourraient influencer négativement la planification de l'offre en PEV.

De façon plus spécifique, les municipalités disposent d'un nombre important d'outils d'aménagement et d'urbanisme qui ont un rôle à jouer dans l'ensemble du processus de planification des PEV (voir 2.1 et 2.2). Les municipalités disposent notamment des plans directeurs, qui leur permettent de brosser un portrait de l'offre actuelle et projetée des besoins en PEV. Par la suite, elles peuvent intégrer les éléments issus de ces outils dans une vision globale pour l'ensemble de leur territoire grâce au PU, mais également dans des secteurs plus spécifiques que sont les projets de consolidation par l'utilisation de PPU. Ainsi, le PU agit à titre de point de convergence des différents enjeux de planification à l'échelle de la municipalité. Pour mettre en œuvre cette vision, les municipalités disposent à la fois d'outils réglementaires sur lesquels elles peuvent s'appuyer. Ces outils réglementaires sont normatifs pour certains (zonage, lotissement) et discrétionnaires (PIIA, PAE, PPCMOI) pour d'autres, ce qui semble confirmer les conclusions de Nucci (2018) sur la nécessité de balises normatives, mais également qualitatives pour encadrer la planification des PEV. Enfin, pour acquérir et financer les PEV, les municipalités disposent d'outils de financement et de maîtrise foncière. Dans un contexte où la rareté des ressources financières est fréquemment mentionnée comme un enjeu pour la planification des PEV (Boulton et al., 2018), ces outils offrent des possibilités aux municipalités pour solutionner cet enjeu. Ainsi, cet éventail d'outils semble, à première vue, être suffisant pour permettre aux municipalités de planifier les PEV dans les milieux à consolider.

Toutefois, les résultats de l'enquête sur l'utilisation des règlements d'urbanisme et d'aménagement du Rochefort et al. (2019) indiquent que ces outils ne sont pas tous utilisés par

la majorité des municipalités. Fait étonnant, parmi les motifs évoqués pour justifier cette non-utilisation, des « répondants reconnaissent ne pas avoir une connaissance appropriée des aspects légaux ou technique d[es] règlement[s] » (p.96). De plus, les différents outils ont des limites d'application, ce qui fait en sorte que pour planifier les PEV, une combinaison d'outils s'avère requise. À titre d'exemple, les plans directeurs des parcs et espaces verts n'incluent pas nécessairement les milieux naturels, alors que ces espaces font partie de la planification de l'offre en PEV. Les PEV supramunicipaux gérés par d'autres entités doivent également être considérés dans la planification de l'offre en PEV, même s'ils ne sont pas de responsabilité municipale. Ces éléments portent à croire que l'éventail d'outils pertinents à la planification des PEV est très large, ce qui peut complexifier la conception de ces outils mais également leur application au quotidien. Ces suppositions rejoignent les conclusions de Boulton et al. (2018), à l'effet que la gouvernance est l'un des principaux facteurs d'influence de l'offre en PEV. Ainsi, les outils seraient potentiellement suffisants pour planifier l'offre en PEV. Toutefois, les facteurs tels que la non-utilisation de certains outils, la méconnaissance de ceux-ci ou la coordination requise entre les outils et les acteurs qui les portent laissent croire que les outils à la disposition des municipalités, réduiraient les potentiels que peuvent offrir ces outils sur la planification des PEV.

2.3.2 Les pratiques peuvent-elles compenser les lacunes des outils en place ?

Les contraintes d'aménagement visant la consolidation des milieux urbains étant relativement récentes, on peut émettre comme deuxième hypothèse que les municipalités n'ont pas encore eu le temps de s'approprier tous les outils à leur disposition pour la planification des PEV, et que certaines pratiques professionnelles permettent de pallier les outils manquants ou incomplets.

En effet, les obligations de densités résidentielles minimales et de consolidation sont relativement nouvelles pour le contexte québécois. Les PMAD de la CMM et de la CMQ ont été adoptés approximativement 10 ans avant la réalisation de la présente étude. Depuis ces adoptions, le législateur québécois n'est pas resté inactif pour accompagner les municipalités dans leurs nouvelles obligations de densification et de consolidation. De nouvelles possibilités qui pourraient potentiellement être bénéfiques pour la planification des PEV en milieux à consolider

ont été incluses dans la LAU. Pour certaines de ces possibilités, moins de deux années se sont écoulées depuis leur entrée en vigueur et la réalisation de cette étude. C'est notamment le cas de la possibilité d'exiger des contributions pour fins de PEV pour les projets de redéveloppement. En lien avec ces changements, les municipalités ont révélé dans l'enquête sur l'utilisation des outils d'aménagement et d'urbanisme de Rochefort et al. (2019) qu'elles avaient intégré ces obligations de densification dans leurs outils en raison notamment des obligations de concordance. Alors que la densification résidentielle est implantée, les possibilités additionnelles ajoutées récemment pour agir sur l'offre en PEV ne le sont pas entièrement (Rochefort et al., 2019). Ces possibilités sont notamment les contributions pour fins de PEV mais également celles pour les autres infrastructures. Ainsi, cette situation pourrait occasionner un certain manque à gagner en PEV pour les municipalités qui ne se sont pas dotées de ces outils.

Concernant l'enjeu des normes elles-mêmes, la littérature indique que les besoins en PEV sont plus importants dans les milieux denses et à consolider (voir sous-section 2.1.3) mais également plus difficiles à combler en raison de la rareté de terrains (Beer et al., 2003; Byrne et Sipe, 2010; Boulton et al., 2018). Bien que des modifications aient été apportées à la LAU afin d'offrir aux municipalités de nouvelles possibilités de financement (voir sous-section 2.2.3), ces dernières demeurent associées à la superficie de terrain à développer et non à la densité de population attendue sur le terrain. Cette constatation nous indique que les recommandations émises par l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal relativement au rehaussement des seuils de contributions que les municipalités peuvent exiger pour fins de PEV n'auraient été que partiellement suivies. Ainsi, dans les milieux à consolider, où une augmentation de la densité résidentielle est prévue et que des besoins importants sont à combler, cela laisse supposer un écart entre possibilités de financement offertes par la LAU et les besoins en PEV à combler.

En parallèle, l'expérience professionnelle de la chercheuse a permis de constater que les promoteurs n'attendent généralement pas que les municipalités apportent les modifications requises à leurs outils d'aménagement et d'urbanisme pour leur soumettre des projets pour approbation. Ainsi, les municipalités doivent se prononcer sur la planification des PEV des projets soumis en fonction des outils en vigueur au moment où les projets sont soumis. Elles ne peuvent pas utiliser des pouvoirs qu'elles n'ont pas intégrés à leurs outils d'aménagement et d'urbanisme.

Dans ces cas de figure, advenant le cas où certains outils ne sont pas en place ou que les normes et balises qu'ils contiennent sont insuffisantes pour assurer une planification adéquate, le risque d'un manque à gagner en PEV se dessine. Malgré cela, on suppose que les municipalités peuvent combler une partie des lacunes aux outils manquants ou incomplets par la façon dont ils utilisent les outils à leur disposition.

Tel que mentionné dans la section 2.2, certains outils, notamment les outils discrétionnaires, offrent une marge de manœuvre qui laisse place à l'expertise des professionnels qui effectuent l'analyse des projets ainsi qu'au conseil municipal responsable de les approuver ou les refuser. Les outils permettent également l'ajout de conditions qui peuvent prévoir certaines modalités de financement lors de l'exercice de cette discrétion. Ces outils sont notamment les ententes relatives aux travaux municipaux et les règlements sur les PIIA, les PAE et les PPCMOI.

Toutefois, pour exiger certaines contributions qui auraient une incidence sur la planification des PEV, les acteurs doivent prendre en compte le contexte du milieu d'insertion et ainsi évaluer si les projets soumis sont conformes aux différents règlements applicables (voir sous-section 2.1.3). Cette marge de manœuvre demeure cependant limitée à ce que les outils permettent de faire (voir section 2.2) et pour s'en prévaloir, les municipalités doivent les avoir adoptés, ce qui n'est pas le cas pour l'ensemble des municipalités québécoises (Rochefort et al., 2019). Par conséquent, la créativité et l'expertise des professionnels tout comme la discrétion du conseil municipal à ajouter des conditions d'approbation à un projet ou à le refuser risque de ne pas compenser entièrement l'absence de certains outils ou leurs limites.

En résumé, l'objectif de la recherche est de comprendre de quelles manières les parcs et espaces verts sont planifiés au Québec dans les projets de consolidation urbaine. L'utilisation des outils d'aménagement et d'urbanisme soulève des interrogations, notamment sur les éléments de contenus pertinents à inclure aux outils et les rôles que ces derniers peuvent jouer dans la planification des PEV. De plus, alors que littérature ne fait pas consensus sur la façon dont les PEV devraient être planifiés, elle s'entend sur le fait qu'il est plus complexe de planifier des PEV dans les milieux urbains à consolider. Puisque le Québec est appelé à poursuivre la consolidation de ses milieux bâtis débutée depuis une dizaine d'années, cette recherche elle étudie la façon dont

les PEV sont planifiés dans les milieux à consolider québécois, les outils utilisés pour y arriver, le rôle des différents acteurs impliqués et les enjeux que cette planification soulève. Pour y arriver, la recherche s'appuie sur le point de vue des professionnels municipaux de l'aménagement, qui jouent un rôle clé dans la planification du territoire. Le prochain chapitre détaille la méthodologie qui a été utilisée pour tenter de vérifier ces hypothèses et approfondir le sujet.

Chapitre 3 – Méthodologie

Ce chapitre détaille la méthodologie qui a été appliquée pour réaliser la recherche et les limites qui y sont associées. Il débute avec la présentation de la stratégie générale de recherche. Il se poursuit avec l'exposition des critères d'admissibilité des participants recherchés, selon les municipalités admissibles à la recherche. Ensuite, il détaille les processus de recrutement et de sélection des professionnels retenus ainsi que leur portrait. Enfin, ce chapitre présente les entretiens réalisés et le guide qui a été utilisé pour ce faire. Il se conclut avec le détail des moyens utilisés pour traiter les données et les considérations éthiques.

3.1 Stratégie générale de recherche

La recherche a été effectuée selon la méthode exploratoire de type qualitative. Selon Trudel et al. (2006), cette méthode de recherche permet de mieux comprendre une situation qui n'est pas bien comprise. Cette méthode a été choisie car peu de données existent sur la façon dont sont utilisés les outils d'aménagement et d'urbanisme et aucune ne semble documenter spécifiquement les processus d'analyse et d'approbation des projets de consolidation ou la planification des PEV.

Ensuite, pour répondre aux questions de recherche, la méthode utilisée s'appuie sur les points de vue et les perceptions de professionnels de l'aménagement impliqués dans la planification des PEV et les processus d'analyse et d'approbation des projets de consolidation. Les résultats ainsi obtenus ont permis dans cette recherche d'approfondir les pratiques et le sens que les acteurs leur donnent, en plus de révéler les facteurs qui les ont influencées (Boutin, 2018). Le tout, en assurant l'obtention d'informations fiables sur la thématique étudiée (Gauthier, 2010).

Enfin, ces perceptions ont été recueillies par des entretiens semi-dirigés. Ce moyen a été choisi parce qu'il permet de documenter un phénomène pour en approfondir la compréhension lors d'un échange entre l'interviewer et le participant (Savoie-Zajc, 2009).

3.2 Participants et municipalités admissibles

Parce que la recherche vise les projets de consolidation urbaine impliquant de la densification résidentielle, les participants sélectionnés devaient travailler ou avoir travaillé au cours des cinq dernières années dans une municipalité qui comprend de tels milieux. Pour être considérées comme admissibles, les participants devaient aussi travailler dans une municipalité localisée sur le territoire de l'une des trois plus grandes régions métropolitaines du Québec, là où la croissance démographique projetée est la plus forte, soit Montréal, Québec ou Gatineau. Ils devaient également travailler dans une municipalité qui compte au moins une aire TOD identifiée dans les outils d'aménagement. Cette identification oblige les municipalités à planifier des projets avec des densités minimales élevées (variant entre 40 et 120 log/ha selon le moyen de transport collectif associé). Ces critères de sélection permettent d'assurer que les participants visés par la recherche ont été directement exposés aux enjeux d'aménagement des milieux urbains à consolider.

La chercheuse étant à l'emploi de la Ville de Brossard au moment de la réalisation de la recherche, les participants ne devaient pas être à l'emploi d'une entreprise privée susceptible d'obtenir un contrat de cette ville, afin d'éviter les conflits d'intérêts. Bien que la ville de Brossard ait pu constituer un territoire admissible à la recherche, aucun participant travaillant pour cette ville n'a été sollicité afin de préserver une distance entre la chercheuse et les participants. Dans le cadre de leurs fonctions, les professionnels devaient participer ou avoir participé au processus d'analyse et d'approbation de projets de consolidation ou à leur planification afin de pouvoir donner des réponses ciblées aux questions de la recherche (Beaupré et al., 2017).

3.3 Recrutement et sélection des professionnels

Le recrutement des professionnels a été fait en ciblant spécifiquement les professionnels de l'aménagement œuvrant pour des municipalités québécoises admissibles. Le recrutement²¹ a été effectué selon trois moyens distincts : des envois par courriel aux municipalités admissibles à la recherche; un appel à la participation sur la plateforme de média social LinkedIn ainsi qu'à l'aide

²¹ Voir la lettre de sollicitation en Annexe 3.

du réseautage des participants ayant accepté de participer à la recherche. L'équilibre entre la profondeur de l'analyse pour chacun des entretiens et la saturation des informations a permis de déterminer le nombre d'entretiens à réaliser pour la recherche, tel que le décrit Gagnon (2011). Un nombre oscillant entre 10 et 15 participants était visé pour la présente recherche afin d'atteindre le seuil de saturation des données. L'effet de saturation des données a été obtenu lorsque les réponses des participants étaient suffisamment répétitives ou convergentes pour pouvoir en tirer des conclusions. Cette saturation a été obtenue grâce aux 13 entretiens réalisés qui ont permis de recueillir les propos de 15 participants. L'ensemble des propos recueillis a également permis de bien comprendre les principaux thèmes de la recherche.

Un seul entretien par municipalité sélectionnée a été privilégié pour permettre l'analyse d'un plus grand nombre de pratiques. Ainsi, davantage d'outils et de pratiques ont pu être comparés et analysés, ces derniers étant propres à chaque municipalité. Toutefois, dans les cas des villes de Montréal et Québec, trois entretiens ont été réalisés pour chacune, puisque ces dernières ont un appareil administratif plus important et des tâches davantage ségréguées. Cela a permis d'assurer l'obtention d'un portrait complet de la planification de l'offre en PEV dans ces villes, en interrogeant les différents services qui ont la responsabilité de la planification des PEV et de l'analyse et l'approbation des projets de consolidation. Le tableau 2 illustre les municipalités où travaillent les participants retenus de même que la région métropolitaine dans laquelle elles se trouvent.

Régions métropolitaines	Localisations	Nombre d'aires TOD identifiées¹	Municipalités retenues	Entretiens réalisés
Montréal	Montréal	103	1	3
	Longueuil	10	1	1
	Laval	7	1	1
	Couronne nord	15	2	2
	Couronne sud	20	2	2
Québec	Québec	5	1	3
	Lévis	2	0	0
	Autres municipalités de la CMQ	6	0	0
Gatineau	Gatineau	14	1	1

Tableau 2. – Localisation des entretiens réalisés

1) Sources : CMM, s.d., p.87; CMQ, 2013, p. 4; Ville de Gatineau, 2013

La réalisation d'un entretien avec un professionnel œuvrant pour la ville de Lévis aurait été pertinente pour la recherche en raison de la taille de la municipalité et de sa localisation dans la région métropolitaine de la CMQ. Cette municipalité a été sollicitée mais elle n'a donné aucune suite, ce qui explique l'absence d'un entretien pour ce territoire. Malgré cette absence, des entretiens ont été réalisés avec des professionnels qui œuvrent ou ont œuvré pour les cinq villes les plus peuplées et la dixième plus peuplée du Québec, rendant l'échantillon tout de même pertinent pour la recherche. Le choix d'effectuer un seul entretien par municipalité, à l'exception des villes de Montréal et Québec, a privé la recherche de la participation de certains participants qui auraient pu ajouter des informations additionnelles ou des nuances relativement à l'utilisation ou au fonctionnement de certains outils d'aménagement. Nous jugeons toutefois que les réponses obtenues ont malgré tout permis de répondre aux questions de la recherche.

Puisque la région montréalaise est appelée à connaître la croissance démographique la plus importante et qu'un plus grand nombre de municipalités de cette région ont des aires TOD identifiées sur les documents de planification, il était visé qu'au moins les deux tiers des cas représentent la région de Montréal. Nous sommes conscients que la prédominance d'une région métropolitaine peut potentiellement réduire les divergences dans les outils utilisés en raison du

partage de connaissances que peuvent se faire les municipalités rapprochées et les professionnels qui les conçoivent. Toutefois, un nombre plus important de projets de consolidation est planifié dans les municipalités de la région métropolitaine de Montréal, ce qui aurait privé la recherche de ces témoignages si la répartition avait été égale entre les régions. Il a donc été jugé plus pertinent pour la recherche d'utiliser un plus grand nombre de cas pour la région métropolitaine de Montréal.

3.4 Entretiens réalisés

Une fois la sélection des participants effectuée, les entretiens ont été réalisés. Pour répondre aux questions de recherche, une série de 13 entretiens semi-dirigés a été réalisée auprès de 15 professionnels de l'aménagement, œuvrant pour 9 municipalités différentes au Québec. Parmi ces entretiens, 12 ont été réalisés en vidéoconférence et un par téléphone. Les entretiens ont tous été réalisés entre le 10 juin et le 13 juillet 2021 inclusivement par la chercheuse. La durée des entretiens a varié entre 60 et 85 minutes, avec une durée moyenne approximative de 70 minutes. Ces entretiens ont été réalisés alors que des mesures sanitaires étaient en vigueur pour contrer la pandémie de COVID-19. Ces mesures ont guidé le choix de modalité des entrevues, les entretiens en personne étant à éviter. La chercheuse est consciente que ce mode de réalisation peut affecter le contenu des entretiens. Afin de limiter cet impact, la vidéoconférence avec caméra était privilégiée, avec l'accord du participant. De plus, les entretiens n'ont pas été enregistrés, afin de rassurer les professionnels sur la confidentialité de la recherche, faciliter les échanges et la réalisation des entretiens.

3.5 Portrait des professionnels retenus

Les entretiens ont été réalisés avec des urbanistes en quasi-totalité. Parmi les professionnels interrogés, un professionnel était à la fois urbaniste et designer urbain et un autre était à la fois urbaniste et architecte. Le seul cas d'exception a été réalisé auprès d'un conseiller en culture, loisir et vie communautaire et les résultats de cet entretien ont été agrégés à ceux des autres entretiens réalisés avec des urbanistes pour ce cas d'étude, permettant de respecter le cadre de la recherche.

Afin de respecter la confidentialité et l'éthique de la recherche, l'identité et les lieux d'emplois des participants ne sont pas révélés.

3.6 Guide d'entretien

Pour répondre aux objectifs de cette recherche, un guide d'entretien a été élaboré en fonction des thèmes préétablis pour la recherche (Boutin, 2018). Le guide d'entretien est présenté en annexe (Annexe 1).

De façon générale, les thèmes qui ont été abordés lors des entretiens sont les suivants :

- 1) les façons dont les PEV sont planifiés de façon générale et de façon spécifique pour les milieux à consolider;
- 2) les processus d'analyse et d'adoption des projets de consolidation;
- 3) les outils d'aménagement et d'urbanisme impliqués et la façon dont ils sont utilisés;
- 4) les facteurs qui influencent ces différents éléments.

Lors des entretiens, il a été demandé aux participants de décrire de quelles façons sont planifiés les PEV sur l'ensemble du territoire et de façon spécifique pour les territoires visés par de la consolidation en indiquant les différences entre les deux s'il y a lieu. Par la suite, ils ont dû expliciter le ou les processus d'approbation des projets de consolidation en vigueur dans la municipalité qui les emploie en indiquant notamment les étapes clés de ces processus, les parties prenantes impliquées, le moment où les PEV entraient dans la réflexion et que quelles façons ils étaient considérés et planifiés. Ensuite, il leur a été demandé de préciser les outils d'aménagement et d'urbanisme qu'ils utilisent durant ces processus et la façon dont ils le font, en indiquant les forces et faiblesses qu'ils perçoivent de ces différents outils, tout comme les pratiques qu'ils jugent porteuses de résultats pour la planification de l'offre en PEV.

Afin de valider l'admissibilité des participants à la recherche, les entretiens débutaient avec des questions sur le profil professionnel des participants, leurs rôles au sein de la municipalité et dans l'analyse des projets de consolidation. Cela a permis de valider que les participants étaient réellement impliqués dans la planification des PEV et dans les processus d'analyse et d'approbation des projets de consolidation. Aucune question personnelle n'a été posée; les

caractéristiques comme l'âge, le sexe ou l'origine des participants n'ayant pas de pertinence pour la recherche.

Les questions, d'abord ouvertes, ont permis aux participants d'énoncer leurs propres réponses en fonction de ce qu'ils déterminaient comme pertinent par rapport au thème abordé, selon l'approche suggérée par Beaupré et al. (2017). Par la suite, chaque élément pertinent à l'un des thèmes de la recherche présenté précédemment a été approfondi avec des questions de relance lorsque requis. Selon le déroulement de l'entretien et les professionnels interrogés, l'ordre des questions a varié en fonction des réponses des répondants afin d'éviter le plus possible l'intervention du chercheur, tel que le recommande Boutin (2018). Cette façon de procéder a permis de révéler les outils d'aménagement et d'urbanisme les plus pertinents dans le cadre des pratiques professionnelles du quotidien et les enjeux qui leurs sont associés. Elle a également permis d'approfondir en quoi l'offre en parcs et espaces verts actuelle et future est influencée par les processus qui entrent en jeu lors de l'approbation de projets de consolidation. Tel que le recommande Boutin (2018), afin d'éviter l'interférence de la chercheuse dans les réponses émises, le sujet d'un déficit anticipé ou potentiel relativement à l'offre en parcs et espaces verts n'a en aucun temps été abordé directement de même qu'aucun outil n'a été le sujet d'une question directe. Cela a également donné aux professionnels interrogés la latitude de révéler leurs préoccupations professionnelles propres en fonction de leurs expertises face à la planification de l'offre en parcs et espaces verts dans les milieux urbains à consolider. Des questions de relance ont été utilisées pour outrepasser le potentiel manque de profondeur des propos qui peut être occasionné par l'utilisation de la méthode des entretiens par téléphone et vidéoconférence (Boutin, 2018). À titre d'exemple, lorsque certains outils étaient mentionnés mais non approfondis par les participants, des questions de relance à leurs sujets ont été posées.

La seule exception aux questions directes concerne le sujet des obligations récentes des municipalités à céder des terrains pour fins d'écoles aux Centres de services scolaires (CSS). Cet élément a été le sujet de questions spécifiques lorsqu'il n'avait pas été évoqué par un participant. Cet enjeu étant récent et spécifique au Québec, il était possible qu'il ne soit pas évoqué d'emblée et il était pertinent d'aborder ce thème spécifique en raison des spécificités à l'égard de ce thème dans les lois qui encadrent le contenu des outils d'aménagement. Toutefois, afin de limiter

l'influence de la chercheuse, les questions sur ce thème ont été abordées uniquement en fin d'entretien, afin de permettre aux professionnels d'évoquer ce sujet par eux-mêmes plus tôt dans l'entretien, lors de leurs réponses aux autres questions.

3.7 Traitement des données et éthique de la recherche

Les propos tenus en entretien ont été notés par la chercheuse. Les informations incomplètes ou omises durant ces derniers ont été ajoutées une fois l'entretien terminé. L'analyse des réponses s'est effectuée à partir des notes, selon une analyse thématique des différents thèmes abordés. Les thèmes ont été analysés selon la méthode inductive à codage ouvert décrite par Beaupré et al. (2017) et utilisée par Boulton (2018) dans une recherche ayant une méthodologie similaire à celle de la présente recherche. Une grille d'analyse appuyée sur les thèmes discutés lors des entretiens a été utilisée. À titre de rappel, ces thèmes sont le processus d'analyse et d'adoption des projets de consolidation en vigueur dans les municipalités étudiées, les outils d'urbanisme et aménagement utilisés, la planification de l'offre en PEV et les facteurs qui influencent ces différents éléments, le tout, selon la perspective des participants interrogés. Cette grille avait pour objectif d'évaluer, de quelles façons les participants perçoivent, pour chacun des thèmes abordés, l'importance, le rôle, l'influence et les impacts de ces facteurs dans la planification de l'offre en PEV.

Une attention a été apportée à la récurrence des mentions au cours des entretiens pour déterminer les éléments les plus importants. Cette récurrence a également permis d'identifier si les mentions étaient des désirs des participants ou un fait selon eux et s'ils représentaient une position corporative ou personnelle au participant. En raison du temps imparti pour la réalisation des entretiens, il est possible que certains éléments puissent avoir été omis par les participants. Pour assurer la validité des réponses, une question spécifique a été posée en fin d'entretien afin que le participant identifie les éléments les plus porteurs dans la planification de l'offre en parcs et espaces verts parmi ceux mentionnés. Les participants ont aussi été invités, par une question spécifique en toute fin de rencontre, à spécifier tout élément additionnel qui n'aurait pas été abordé et qui pourrait avoir une incidence sur la planification de l'offre en PEV dans les milieux à consolider (voir Annexe 1).

Certaines agrégations ont été apportées aux résultats pour alléger le texte, pour assurer un poids égal de réponses entre les cas d'études et pour assurer la confidentialité des participants et de leurs réponses.

Pour la présentation des résultats, les mentions récurrentes d'un même participant n'ont été comptabilisées qu'une seule fois pour permettre les comparaisons entre les pratiques des différentes municipalités. Toutefois, ces mentions récurrentes ont été notées par la chercheuse et ont servi dans l'analyse des résultats pour indiquer l'importance des différents facteurs. Dans le même objectif, les réponses des participants œuvrant pour les villes de Montréal et de Québec ont été regroupées mais leurs récurrences ont été considérées. Enfin, des regroupements ont été effectués pour faciliter la compréhension et assurer la confidentialité. Ces regroupements réfèrent à des services administratifs. En fonction des villes sondées, certains de ces services peuvent avoir des noms distinctifs qui, s'ils étaient mentionnés, pourraient compromettre la confidentialité des résultats, en plus d'alourdir le texte. Le tableau 3 indique les modifications effectuées.

Nom du service	Regroupé sous	Motif
Nom débutant par : «Direction »	Service Ex : direction de l'urbanisme est assimilé à service de l'urbanisme	Alléger le texte
De l'eau	Génie	Confidentialité
Des loisirs Loisir, culture et vie communautaire Etc.	Loisir	Alléger le texte
Parcs Grands parcs	Environnement	Alléger le texte et confidentialité
Développement durable ou Environnement	Environnement	Alléger le texte et confidentialité

Tableau 3. – Regroupements effectués

De plus, aucune discrétion n'a été appliquée quant à la taille des projets de consolidation pouvant être considérés dans la présente recherche par les participants. De même, aucune discrétion n'a été appliquée aux superficies de bâtiments projetés ou au nombre de logements additionnels ajoutés des projets cités en exemple lors des entretiens.

Enfin, un certificat d'approbation éthique a été obtenu par la chercheuse (voir annexe 2) et une attention a été apportée à toutes les étapes de la recherche pour respecter les conditions édictées. La quasi-totalité des participants a remis un consentement signé à participer à la recherche. En raison de la réalisation uniquement à distance des entretiens et des aptitudes technologiques des participants, certains n'étaient pas en mesure de signer électroniquement un formulaire de consentement et ont émis un consentement verbal à participer à la recherche en début d'entretien, noté par la chercheuse, mais non enregistré.

En bref, cette recherche s'appuie sur une analyse thématique du discours tenu par les acteurs tenus lors d'entretiens semi-dirigés. Au total, 15 professionnels, en forte majorité des urbanistes, ont participé à la présente recherche. Ils représentent 9 municipalités québécoises localisées dans les régions métropolitaines de Montréal, Québec et Gatineau pour lesquelles des obligations de densification sont prévues dans les outils de planification régionaux. Les thèmes associés à la planification des parcs et espaces verts dans les milieux à consolider, aux outils d'aménagement et pratiques de planification utilisés, aux bénéfices et aux enjeux de cette planification ont été abordés.

En s'appuyant sur cette méthodologie, le prochain chapitre présente les résultats issus des entretiens réalisés et l'analyse qui en découle.

Chapitre 4 – Résultats

Ce chapitre présente la perception des participants à l'égard des facteurs relatifs aux outils d'aménagement qui se sont avérés avoir le plus d'incidence sur la planification de l'offre en PEV dans le contexte de l'analyse et l'approbation des projets en milieu consolidé. Les résultats de la recherche se structurent autour de trois grands constats, issus de l'analyse thématique des propos des acteurs. Le premier concerne la synergie entre les outils d'aménagement, le second réfère au rôle du processus de négociation et le troisième aborde les impacts d'actions coordonnées et concertées sur la planification des PEV. Ces éléments et les arguments qui les soutiennent sont présentés dans les trois sections qui composent ce chapitre.

4.1 Les outils performant mieux en synergie

Le premier facteur d'incidence sur la planification de l'offre en PEV est celui des outils d'aménagement et des effets positifs qu'ils génèrent lorsqu'ils sont utilisés de façon combinée. Selon les professionnels interrogés, cette façon d'utiliser les outils apporte des bénéfices qui excèdent ceux généralement offerts par la concordance obligatoire prescrite par la Loi. Parmi les principaux bénéfices cités en entretien, notons une influence positive sur la gouvernance locale et l'offre globale de PEV ainsi que la réduction des coûts associés à l'offre en PEV.

Pour expliquer ces bénéfices, il importe de rappeler que chaque outil a une fonction particulière et agit sur un aspect de la planification de l'offre en PEV (chapitre 2). Ainsi, alors que certains outils s'appliquent à des thématiques particulières (tels les plans directeurs), d'autres servent à consolider les différentes thématiques entre elles et en vue de l'élaboration d'une vision d'aménagement (tels les PU et PPU). Les outils normatifs, tel le règlement de lotissement et le règlement de zonage prescrivent les normes qui permettent de décliner la vision d'aménagement sur le territoire. Enfin, certains outils de travail ont été élaborés par les professionnels en vue de faciliter leurs analyses des projets. Parmi tous les outils existants, aucun ne permet aux municipalités d'effectuer l'ensemble des aspects mentionnés précédemment. Ainsi, les municipalités doivent donc utiliser une combinaison d'outils pour couvrir l'ensemble des volets de la planification des PEV. Sans surprise, ce constat issu de la littérature a été confirmé par les

professionnels interrogés, comme le témoigne l'utilisation importante de l'ensemble des outils disponibles résumée au tableau 4. À ce titre, ce tableau présente l'ensemble des outils mentionnés par les professionnels comme ayant une pertinence dans la planification de l'offre en PEV et utilisés par ces derniers dans leurs municipalités respectives.

À travers l'utilisation de ces outils, la recherche a permis de préciser qu'une utilisation combinée de ces derniers performe mieux lorsqu'elle dépasse la simple concordance prescrite par la LAU. En effet, lorsque ces outils sont conçus et utilisés en synergie, cela permet de tirer profit des forces de chacun des outils et de solutionner leurs faiblesses, maximisant ainsi les bénéfices que ces outils apportent.

Pour appuyer la synergie des outils et effectuer une planification globale de l'offre en PEV, les professionnels ont insisté en forte majorité sur l'utilisation de six outils jugés essentiels selon eux. Ces essentiels ne sont toutefois pas les seuls pertinents à la planification des PEV. Les entretiens ont fait ressortir la pertinence d'autres outils qui, bien qu'apparaissant moins populaires dans leurs utilisations, apportent également des bénéfices sur l'offre en PEV qui méritent d'être soulignés.

Tous ces outils pertinents à la planification des PEV sont détaillés dans les sous-sections qui suivent en soulignant leurs forces, leurs faiblesses, les enjeux et les bénéfices qu'ils apportent à la planification des PEV selon les professionnels interrogés. La sous-section 4.1.1 présente les outils essentiels recensés tandis que la sous-section 4.1.2 aborde les outils sous-utilisés.

OUTILS D'AMÉNAGEMENT ¹	UTILISATION MENTIONNÉE ²	EN ÉLABORATION / SOUHAITÉ ²
<i>Plan directeur des parcs et espaces verts</i>	8	1
<i>Plan directeur des milieux naturels</i>	3	0
<i>Plan de mobilité active / plan local de déplacement</i>	5	1
<i>Plan d'urbanisme (PU) – Programme particulier d'urbanisme (PPU) –</i>	8	0
<i>Plan d'aménagement d'ensemble (PAE)</i>	2	0
<i>Plan d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA)</i>	3	0
<i>Règlement de lotissement</i>	9	0
<i>Règlements particuliers (PPCMOI – article 89* - PDUÉS³)</i>	5 ⁴	0 ⁴
<i>Règlement sur la gestion des eaux pluviales</i>	1	0
<i>Règlement sur les redevances de développement / frais de croissance</i>	1	0
<i>Ententes relatives aux travaux municipaux</i>	6	0
<i>Guide sur l'aménagement des emprises publiques</i>	2	1
<i>Guide à l'intention du promoteur</i>	3	0
<i>Grille d'analyse qualitative</i>	0	3

Tableau 4. – Utilisation des différents outils d'aménagement

1 : Les résultats sont présentés selon les catégories définies par le MAMH (s.d.) et de l'utilisation qui en est faite par les professionnels. Cette classification a été ajustée afin d'intégrer les outils relatifs à la protection de l'environnement à même les outils d'aménagement ou réglementaires, selon leurs contenus respectifs. Cette modification est associée aux résultats obtenus lors des entretiens.

2 : Le nombre maximal de récurrences possibles est de 9.

3 : L'article 89 et le PDUÉS sont des outils disponibles uniquement pour la ville de Montréal.

4 : La récurrence d'utilisation indiquée réfère à l'un ou l'autre des outils inclus dans la catégorie des règlements particuliers.

4.1.1 Outils essentiels

Lors des entretiens, les participants ont majoritairement insisté sur l'utilisation des outils suivants dans le cadre de leur pratique professionnelle pour planifier l'offre en PEV : 1) les plans directeurs des parcs et espaces verts et des milieux naturels; 2) le plan d'urbanisme (PU) et les programmes particuliers d'urbanisme (PPU); 3) le plan d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) et le plan d'aménagement d'ensemble (PAE); 4) l'entente relative aux travaux municipaux (ETM); 5) le règlement de lotissement et 6) les règlements particuliers. Ces outils sont jugés essentiels en raison de la récurrence des mentions effectuées lors de la majorité des entretiens, ainsi qu'en fonction de l'utilisation et de la pertinence de ces différents outils dans la planification de l'offre des PEV. Les arguments avancés pour défendre leur caractère essentiel et leur efficacité sont résumés dans le tableau 5 et développés par la suite (section 4.1.2).

Outil	Bénéfices apportés	Limites observées
Plan directeur des parcs et espaces verts	<ul style="list-style-type: none"> -Figure parmi les 6 outils essentiels recensés -Rassemble les acteurs autour d'une vision globale des PEV -Facilite l'élaboration des outils de vision en identifiant les lacunes dans l'offre actuelle et les besoins futurs -Réduit les temps d'analyse des projets et de concertation des acteurs -Sensibilise les acteurs à l'importance des PEV et aux bénéfices qu'ils apportent -Facilite les négociations 	<ul style="list-style-type: none"> - Projection des besoins généralement absente malgré son caractère essentiel
Plan d'urbanisme et PPU	<ul style="list-style-type: none"> -Matérialisent la vision d'ensemble de la municipalité en incluant les intrants des outils de diagnostic -Permettent de consolider les enjeux entre eux et ainsi de limiter la concurrence des besoins -Permettent de planifier des PEV de plus grande taille -Permettent de distribuer les PEV de façon plus efficiente -Permettent d'utiliser certains pouvoirs relatifs aux contributions pour fins de 	<ul style="list-style-type: none"> -Nécessitent des outils discrétionnaires et normatifs pour être applicable aux projets de consolidation -Nécessitent la consolidation d'un maximum d'enjeux lors de l'élaboration de l'outil pour en tirer le maximum de bénéfices pour les PEV -Délais de conception de l'outil important

Outil	Bénéfices apportés	Limites observées
	<ul style="list-style-type: none"> parcs, terrains de jeux et espaces naturels -Permettent de maximiser l'utilisation des PEV existants et projetés en améliorant leurs connectivité et accessibilité -Facilitent l'identification des besoins de PEV en amont des projets ce qui réduit les coûts d'acquisition des terrains -Facilitent les négociations 	
PIIA et PAE	<ul style="list-style-type: none"> -Permettent d'appliquer le contenu des outils de vision aux projets de consolidation -Permettent d'identifier les balises de conception des projets -Facilitent la négociation -Outils utilisés pour négocier l'ajout de PEV additionnels et leurs paramètres -Donnent de la flexibilité en fonction du contexte -Aident à la négociation 	<ul style="list-style-type: none"> -Outils de PIIA et PAE ne sont pas utilisés simultanément. L'un ou l'autre est utilisé selon les municipalités à des fins similaires -Le caractère discrétionnaire ne leur permet pas d'assurer le respect de l'ensemble des attentes, laisse certaines zones grises -Nécessitent des outils normatifs pour donner du poids à certains éléments importants
Entente relative aux travaux municipaux	<ul style="list-style-type: none"> -Donne un levier de négociation fort à la municipalité -Outil utilisé pour négocier l'ajout de PEV additionnels et leurs paramètres -Peut permettre par négociation d'obtenir davantage en contributions pour fins de PEV que ce que le règlement de lotissement prescrit 	

Outil	Bénéfices apportés	Limites observées
Règlement de lotissement	<ul style="list-style-type: none"> -Force légale de l’outil reconnue par tous les acteurs -Facile d’application -Permet d’obtenir facilement des terrains dans un contexte où les terrains sont difficiles à acquérir -Facilite la négociation aux seuils fixés 	<ul style="list-style-type: none"> -Non appuyé sur les besoins des populations -Seuil maximal fixé par LAU souvent insuffisant en contexte de consolidation -Se substitue fréquemment à une analyse des besoins en PEV, ce qui peut nuire à l’offre si les besoins sont supérieurs au seuil fixé -Nouvelles possibilités sous-utilisées par les municipalités -Possibilité d’exiger plus de 10 % en contribution dans un secteur central végétalisé peu applicable en contexte de consolidation; les terrains déjà construits ou asphaltés comprennent peu de végétation -Certaines lacunes mentionnées dans la conception des règlements actuels réduisent les contributions possibles ou les rendent inintéressantes -Aucun consensus quant au type de contribution exigée en milieu consolidé (terrain, argent ou mixte)
Règlement particuliers (PPCMOI)	<ul style="list-style-type: none"> -Force légale de l’outil reconnue par tous les acteurs -Facile d’application -Facilite la négociation lorsque le promoteur désire modifier une disposition 	<ul style="list-style-type: none"> - Difficilement applicable pour la planification des PEV sur terrain public ;

Tableau 5. – Outils essentiels à la planification de l’offre en PEV : bénéfices et limites

1) Approfondir le sujet des PEV à l’aide des plans directeurs

Le premier groupe d’outils essentiels à la planification des PEV utilisé ou projeté d’utiliser par la totalité des municipalités à l’étude regroupe les plans directeurs. Il est important de rappeler que les municipalités ne sont pas obligées d’adopter des plans directeurs en fonction des lois qui régissent l’utilisation des outils. Malgré ce caractère non obligatoire, l’importance de cet outil

dans la planification de l'offre en PEV a été soulignée par la grande majorité des participants. Les deux principaux plans directeurs pertinents mentionnés dans l'offre en PEV sont le plan directeur des parcs et espaces verts (utilisé dans la quasi-totalité des municipalités à l'étude) et le plan directeur des milieux naturels (utilisé dans trois municipalités).

Parmi les motifs évoqués pour justifier cette importance, plusieurs participants soutiennent que les plans directeurs permettent aux municipalités d'avoir une vision globale de l'offre actuelle en parcs et espaces verts, de sensibiliser les acteurs à la nécessité de ces espaces mais surtout, d'aider à la planification de l'offre additionnelle à prévoir. La vision globale citée réfère à la possibilité de réaliser un diagnostic complet de l'objet des plans directeurs en amont des processus de négociation, ce qui permet de réduire les délais d'analyse et de concertation. Ces diagnostics sont donc à ce titre, des intrants essentiels pour planifier l'offre en PEV en indiquant l'état actuel de la situation. Cet extrait de l'entretien 12 permet de l'illustrer : « *une fois l'outil en place, il aide les décideurs, [facilite] les révisions, les bilans, etc.* ».

Les plans directeurs permettent également de sensibiliser les acteurs à l'importance des PEV et aux services qu'ils offrent. Cette sensibilisation est encore plus importante lors de la réalisation de ces plans, ce qui permet d'établir des liens entre les directions selon les professionnels interrogés (voir section 4.3). Trois participants ont même indiqué que les bénéfices sont encore plus importants lorsque cette réalisation est effectuée à l'interne, par les différentes directions touchées par la planification de ces espaces. Enfin, ces outils apportent également des bénéfices lors du processus de négociation. Ce processus étant un élément phare de la recherche, il sera détaillé à la section 4.2.

Pour que cet outil soit performant, les professionnels ont mentionné qu'il doit inclure les éléments suivants : la vision; le portrait général et l'inventaire des PEV existants; les travaux à réaliser et la projection de l'offre de PEV additionnelle. Ce que la recherche a permis de mettre en lumière, c'est l'importance spécifique de cette dernière, qui a d'ailleurs été mentionnée comme fréquemment absente, tel que le résume cet extrait de l'entretien 12 : « *ce qui des fois est oublié, il [le plan directeur des parcs et espaces verts] parle du besoin actuel mais il faut également considérer les populations additionnelles* ». Ainsi, en identifiant les besoins

additionnels requis à combler, la projection de l'offre additionnelle permet notamment d'assurer que la localisation des PEV additionnels à aménager se retrouve au bon endroit sur le territoire. Cet extrait de l'entretien 11 résume bien cet enjeu : « *il n'y a pas nécessairement de lien entre les projets soumis et les parcs manquants; [le parc projeté] n'est pas nécessairement dans le bon secteur* ».

Puisqu'ils ont pour objectifs de synthétiser l'état de la situation de l'offre actuelle et projetée de PEV, les plans directeurs devraient couvrir l'ensemble des éléments inclus à la définition des PEV, y compris les milieux naturels. Toutefois, ce constat n'est pas ressorti des entretiens réalisés. En effet, le tableau 4 révèle que seulement 3 municipalités ont un plan directeur des milieux naturels alors que l'enjeu de la protection des milieux naturels s'est illustré dans la grande majorité des entretiens. Faute d'un plan directeur pour guider les attentes, la planification des PEV, notamment des milieux à protéger est compromise contrairement à cet exemple, où la présence d'un tel plan directeur a grandement aidé : « *[le service de l'environnement] a demandé de garder des espaces naturels et une canopée. Ils ont négocié 35 % de terrains, milieux humides et naturels, en dehors du 10 % [qu'il est possible d'exiger en contributions pour fins de PEV en vertu de la LAU]* » (entretien 10).

Toutefois, les plans directeurs ne peuvent être utilisés seuls, puisqu'ils ne comprennent pas de normes permettant d'appliquer les orientations qu'ils contiennent (voir chapitre 2). Malgré cela, certains professionnels s'y réfèrent tout de même lors des négociations associées aux processus d'analyse et d'approbation des projets, faute de normes plus précises (voir section 4.2). L'ensemble de leur contenu, telles les orientations qu'ils contiennent et les besoins à combler qu'ils projettent doit par la suite être intégré aux autres outils pour que ces derniers jouent pleinement leurs rôles dans l'offre en PEV. Selon la quasi-totalité des participants qui utilisent ces outils, c'est dans le plan d'urbanisme que le contenu des plans directeurs devrait être intégré.

2) Élaborer une vision d'ensemble grâce au PU et au PPU

Le plan d'urbanisme (PU) et les programmes particuliers d'urbanisme (PPU) constituent le second groupe d'outils essentiels à la planification de l'offre en PEV identifié par les participants. Ce

groupe a d'ailleurs été cité dans la quasi-totalité des entretiens réalisés, ce qui témoigne de son importance.

À titre de rappel, notons que les PU permettent l'élaboration d'une vision d'ensemble de la municipalité et d'une vision spécifique de portions stratégiques du territoire (PPU) telles les aires de consolidation de la municipalité. Pour ce faire, ces outils peuvent considérer les intrants issus des plans directeurs (ex : parcs et espaces verts et milieux naturels) et autres politiques (ex : mobilité active). Ces éléments connus sont précisés par la recherche en soulignant la fonction-clé de cet outil dans la planification de l'offre en PEV : la consolidation des différents enjeux dans une vision d'ensemble. Ce rôle fait l'unanimité parmi les professionnels interrogés puisque cela facilite, selon eux, l'analyse des projets de consolidation soumis. Leur discours indique que la précision et la diversité des éléments considérés permettent d'éviter que l'analyse et l'approbation d'un projet soient revues en fin de processus d'approbation dû à l'apparition de nouveaux besoins qui n'auraient pas été considérés au départ (ex : besoins en rétention des eaux pluviales ou terrains pour une école). Le participant 12 précise d'ailleurs que *« c'est ça l'essence [du travail] qui doit être fait en temps qu'urbaniste : de mettre [dans l'analyse du projet de consolidation soumis pour approbation] dès le départ tout ce qui doit être fait [les attentes municipales] pour éviter les surprises à la fin »*. Ainsi, lorsqu'ils ne sont pas considérés dès le départ, ces enjeux ou considérations additionnelles peuvent compromettre l'offre en PEV d'un projet parce qu'ils peuvent avoir un impact sur la rentabilité du projet de consolidation. Cet extrait de l'entretien 1 permet de l'illustrer : *« en cours de route, le service a constaté qu'il y avait un manque à gagner au niveau des parcs. L'analyse du projet étant déjà bien entamée au niveau de l'urbanisme, si la Ville avait décidé à ce moment-là de procéder à une acquisition [de terrain], le coût aurait été très élevé »*.

Également, ces enjeux, considérations ou besoins ajoutés en cours d'analyse d'un projet peuvent compromettre l'offre en PEV ou entraîner leur retrait du projet lorsqu'ils doivent être localisés là où les PEV étaient planifiés. Pour éviter la compétition des besoins sur un même espace, cette diversité d'enjeux à considérer lors du processus d'analyse et d'approbation d'un projet nécessite d'être consolidée lors de la conception du plan d'urbanisme ou du PPU. Dans les cas où ces besoins doivent être localisés au même endroit, la façon de les combiner peut être réfléchi

amont, ce qui permet de trouver des solutions innovantes et adaptées à un contexte de rareté de terrain pour répondre à tous ces besoins (voir section 4.3).

L'échelle du territoire analysé constitue un autre facteur justifiant la pertinence des PU et PPU dans la planification des PEV pour plusieurs participants. Le fait de considérer un territoire plus vaste dans la planification permet de distribuer les PEV de façon plus efficiente sur le territoire. La localisation des besoins projetés des PEV identifiés dans les différents plans directeurs est planifiée sur la base de ces outils. Ainsi, lorsque l'analyse d'un projet de consolidation est effectuée, les besoins en PEV sont identifiés et localisés. Cela permet de déterminer à l'avance les endroits où des PEV devront être localisés et cela permet également de déterminer la stratégie d'acquisition par la suite (ex : regrouper les terrains obtenus grâce aux contributions pour fins de PEV en un même endroit, localiser les cessions à exiger en bordure d'une rue pour permettre la création d'un corridor vert à terme, etc.). Cet extrait de l'entretien 3 illustre l'une de ces pratiques : *« on négocie les milieux de conservation et de protection des milieux humides et on essaie de les mixer avec le parc. On met le 10 % [d'espace exigé en contributions pour fins de PEV] où il n'y a pas de milieux humides ou de boisé à conserver. Cela rend l'espace beaucoup plus intéressant. En le mettant à côté de l'espace naturel ça rend le tout plus intéressant ».*

La pertinence de l'échelle de planification des PU et PPU permet également, selon les participants, d'identifier les sites requis, les dimensions les plus appropriées, les liens requis pour accéder à ces espaces et la façon dont les outils normatifs doivent se décliner par la suite pour y arriver. À l'inverse, la difficulté de planifier des PEV à l'échelle des projets ponctuels a été soulevée en entretien. Cette situation est due au fait que les terrains où sont localisés les projets ne sont pas nécessairement les terrains les plus pertinents pour un PEV. Toutefois, ces projets génèrent des besoins en PEV à considérer dans le secteur du projet sans que le projet puisse les combler. L'élaboration d'une vision d'ensemble (via un PU ou PPU) permet de solutionner cette problématique, selon les professionnels interrogés.

De nombreux exemples illustrant les bénéfices qu'apportent les PU et les PPU sur la planification de l'offre ont été cités en entretien. À titre d'exemple, plus de la moitié des participants a mentionné que dans les cas où il y avait un PPU en vigueur, il leur avait été possible de planifier

des PEV plus grands et mieux localisés que dans les cas où il n’y en avait pas. Cet extrait de l’entretien 3 est d’ailleurs éloquent à ce sujet : « *[dans ce projet] la ville n’est pas propriétaire majoritaire. Alors, elle s’est dotée d’une vision [pour les parcs et espaces verts] dans le PPU. La vision équivaut à environ 19 % de parcs. La ville devra s’entendre avec le promoteur pour payer l’excédent afin d’acquérir le 9 % résiduel. La nouvelle trame de rues est établie et la localisation du parc est centrale* ».

Plusieurs outils permettant de nourrir les réflexions ont été évoqués dans les entretiens. Ces évocations renforcent la pertinence d’un lien entre les outils de diagnostic et de vision. En sus de ceux précédemment mentionnés, les professionnels ont identifié : le plan de mobilité active (ou l’une de ses variantes) dont dispose la quasi-totalité des villes pour lesquels ont été interrogés les professionnels afin de répondre aux enjeux de mobilité et le plan directeur de l’eau en lien avec les enjeux associés aux eaux de ruissellement.

Les participants indiquent également que lorsqu’ils sont bien conçus, le PU et le PPU peuvent s’adapter à l’évolution dans le temps des caractéristiques de l’ensemble du territoire couvert. Cette adaptation permet ainsi d’anticiper des besoins et donc de mettre en œuvre les moyens requis pour acquérir des terrains pour les besoins projetés en amont d’une flambée du marché immobilier.

Au final, les motifs évoqués pour justifier la pertinence de ces outils dans la planification des PEV résident à la fois dans les obligations légales²², l’échelle du territoire analysé et à la consolidation des enjeux associés qu’ils abordent. De plus, ces outils peuvent s’adapter aux différentes caractéristiques des terrains du territoire qu’ils couvrent comme les superficies, les besoins présents, comblés et à combler, etc. Ces motifs font du PU et des PPU des outils incontournables selon les professionnels pour planifier l’offre en PEV.

3) Disposer d’un outil discrétionnaire pour encadrer l’implantation : les PIIA ou les PAE
Les plans d’implantation et d’intégration architecturale (PIIA) de même que les plans d’aménagement d’ensemble (PAE) font partie du troisième groupe d’outils cité en entretien pour leurs rôles clés dans l’offre en PEV. Seuls, ils ont été peu cités (PIIA, n=3; PAE, n=2). Toutefois, les

²² Les obligations légales réfèrent aux possibilités d’exiger des cessions en terrains en vertu du règlement de lotissement, qui doivent être incluses au PU pour être applicables, tel que détaillé au chapitre 2.

entretiens ont révélé la nécessité d'un outil discrétionnaire pour encadrer les projets soumis. Lors des entretiens, ces outils ont été cités comme étant utilisés d'une façon similaire avec les mêmes objectifs. Dans aucun des entretiens réalisés, les deux outils n'ont été mentionnés comme ayant été utilisés conjointement, les municipalités utilisaient soit l'un ou l'autre de ces outils. Ces éléments expliquent pourquoi ces outils sont regroupés dans la même catégorie.

Les participants ont indiqué que ces outils permettent de déterminer la localisation des principales fonctions, incluant les PEV mais également les trames de rues et les différents usages, ce qui facilite la planification d'une offre en PEV répondant aux objectifs de la municipalité. Toutefois, selon les professionnels, ces outils ne sont pas toujours suffisants pour répondre à l'ensemble des objectifs en raison de leur caractère discrétionnaire. Cette discrétion rend difficile le respect de l'ensemble des attentes et limite la précision de ces dernières. Cet extrait de l'entretien 3 en donne un aperçu : « *la vision a été adoptée au niveau du PIIA mais elle nécessite encore des changements de zonage* ». Les PAE et les PIIA s'avèrent donc des outils pertinents mais qui gagnent à être utilisés avec d'autres outils. Pour ce faire, les outils normatifs tout comme les outils de financement et de maîtrise foncière permettent de combler ces lacunes, tel que précisé dans le chapitre 2.

4) Exiger des contributions et négocier grâce à l'entente relative aux travaux municipaux

Le quatrième outil relevé par les participants comme ayant un impact sur l'offre en PEV est l'entente relative aux travaux municipaux (ETM). L'utilisation et la pertinence de cet outil ont été identifiés par six professionnels. Sa pertinence tire sa source du fait que l'ETM offre aux municipalités un levier de négociation (voir section 4.2.2), notamment en raison de l'entière discrétion de la municipalité à signer cette entente. Bien que ce motif soit connu et ait fait jurisprudence (voir chapitre 2), les professionnels ont souligné son rôle essentiel dans la planification de l'offre additionnelle en PEV dans les processus d'analyse et d'approbation de projets. L'ETM permet, selon les acteurs interrogés, de localiser les ouvrages municipaux à réaliser, telles les rues et les différents paramètres des PEV (ex : la superficie, les liens pour y accéder, les équipements qu'ils contiendront, etc.). Cet extrait de l'entretien 13 permet de l'illustrer : « *quand c'est des nouvelles rues, l'entente sur les travaux municipaux est le processus*

qui négocie la localisation des parcs ». Dans le cas de trois entretiens, les professionnels ont mentionné avoir exigé ou tenté de négocier davantage de superficies ou d'équipements pour fins de PEV durant la conception de l'ETM. Dans ces cas précis, des besoins additionnels en PEV avaient été identifiés suite à la réalisation d'un PPU spécifique pour le territoire visé.

Cet outil ne peut toutefois pas être utilisé dans tous les cas, ce qui constitue un enjeu. En effet, pour qu'une ETM soit requise, des mécanismes normatifs doivent être en place pour exiger la présence d'équipements publics qui requièrent la signature d'une ETM à défaut de quoi, les municipalités ne peuvent s'appuyer sur cet outil pour négocier (voir chapitre 2). Dans l'un des entretiens, le professionnel 2 a indiqué à titre d'exemple les cas où le zonage permet de réaliser un projet intégré sur un terrain, ce qui permet la construction de rues privées. Cette possibilité normative permet au promoteur de se soustraire à une ETM et prive ainsi la municipalité de ce levier de négociation et des bénéfices qui peuvent émaner de cette négociation (voir section 4.2).

5) Exiger du terrain ou une contribution financière grâce aux règlements de lotissement et de zonage

Les contributions pour fins de PEV à prévoir aux règlements de lotissement et de zonage sont le cinquième outil essentiel à la planification de l'offre en PEV dans les projets de consolidation cités par les professionnels. Leur rôle crucial dans la planification de l'offre additionnelle en PEV a fait l'unanimité parmi les professionnels interrogés. La pertinence des contributions pour fins de PEV dans les règlements a été citée par tous les professionnels et à de nombreuses reprises. Sans surprise, ce sont les contributions pour fins de PEV à même le règlement de lotissement qui sont le plus utilisées, ces dernières étant possibles depuis beaucoup plus longtemps que celles exigibles au zonage (voir 4.1.2).

La popularité de ces contributions vient du fait qu'elles constituent un levier particulièrement efficace pour obtenir des contributions monétaires en argent ou du terrain à des fins de PEV selon les participants. Toutefois, utilisées seules, elles peuvent faciliter l'acquisition de nouveaux espaces, mais leur impact demeure insuffisant, selon plusieurs participants, pour répondre aux besoins en PEV dans les milieux à consolider. Cela s'explique par la façon dont l'outil est conçu et utilisé et les avantages qu'il offre aux municipalités en lien avec l'offre en PEV.

Le côté normatif de cet outil et sa force légale sont les principaux motifs évoqués pour justifier son utilisation et son succès. Selon les participants, la norme est claire, connue d'avance et la jurisprudence a reconnu le droit des municipalités d'appliquer ce pouvoir tiré de la LAU. Pour la création de nouveaux PEV, son principal avantage est de permettre aux municipalités d'obtenir à titre gratuit des terrains qui sont coûteux et difficiles à acquérir autrement. Les avantages de cet outil ne s'arrêtent pas là. Les professionnels ont également indiqué qu'il permet de réduire l'occupation au sol d'un projet déposé lorsque les contributions sont exigées en terrain. Selon le participant 5, l'espace ainsi libéré au sol favorise l'acceptabilité sociale des projets soumis en permettant l'ajout de PEV additionnels et en obligeant la réduction de la densité résidentielle du projet soumis, qui est souvent plus dense que le milieu d'insertion.

Toutefois, son seuil maximal est limité à ce qui est permis par la LAU, ce qui laisse tout de même un manque à gagner selon certains professionnels. La très grande majorité des professionnels a mentionné la nécessité de réaliser une planification sur un territoire plus grand, afin de solutionner les enjeux causés par les limites de ces outils. Cela permet également de maximiser les bénéfices que peuvent offrir les règlements de lotissement et de zonage. De plus, la pertinence de s'appuyer sur le PU, le PPU de même que les plans directeurs (parcs et espaces verts et milieux naturels) pour concevoir et justifier l'utilisation de ces outils a été soulevée, ce qui renforce l'effet positif qu'offrent les outils lorsqu'ils sont utilisés en synergie.

6) Les règlements de zonage particuliers (PPCMOI et art. 89)

Enfin, la pertinence de l'utilisation de différents types de règlements de zonage particuliers (PPCMOI et art. 89) a été soulevée par plus de la moitié des participants. Toutefois, ces derniers ont évoqué leur rôle ponctuel et leur impact relativement limité sur l'offre en PEV. Ce qui rend ces outils pertinents à la planification des PEV est la possibilité de négocier les termes du projet, ce qui influence le succès de la négociation. Ce bénéfice faisant l'objet de la section 4.2 du présent chapitre, il y sera détaillé à cet endroit. Outre cet aspect, peu de bénéfices additionnels ont été recensés en entretien concernant ces outils. Ils ne faisaient pas partie des outils les plus utilisés par chacun des professionnels interrogés pour planifier les PEV, leur utilisation étant plutôt occasionnelle. Il est important de mentionner que pour le cas spécifique de l'outil de l'article 89

de la charte de Montréal, ce dernier n'est pas abordé en raison de la faible représentativité des témoignages dans l'échantillon analysé.

4.1.2 Des outils et pratiques sous-utilisés ayant un grand potentiel

En plus des outils mentionnés précédemment, les participants ont identifié d'autres outils, possibilités légales et pratiques qui influencent positivement l'offre en PEV. Toutefois, leur utilisation n'est pas généralisée selon les entretiens réalisés (voir les tableaux 4 et 6). Ces outils, possibilités et pratiques sont les suivants : 1) l'utilisation d'un plan directeur des milieux naturels; 2) l'intégration des possibilités récemment offertes par la LAU relativement aux contributions et 3) les pratiques qui permettent de maximiser les contributions en terrain et de réduire les coûts associés aux acquisitions de terrains.

1) Le plan directeur des milieux naturels

Le plan directeur des milieux naturels fait partie de ces outils sous-utilisés dont le potentiel mériterait d'être exploité selon les participants. Pour justifier sa pertinence, les professionnels ont évoqué qu'il permet de compléter le portrait des PEV en ciblant spécifiquement les milieux naturels, qui ne sont généralement pas considérés dans le plan directeur des parcs et espaces verts. Selon les résultats des entretiens, peu de plans directeurs des parcs et espaces verts font référence aux milieux naturels. Par conséquent, en l'absence de considérations relatives aux milieux naturels dans un plan directeur, une partie de l'offre en PEV ne serait pas considérée. De plus, des outils spécifiques à la protection des milieux naturels existent et peuvent être mis à profit pour protéger ces espaces, comme la LQE et les dispositions relatives à la protection des rives, du littoral et des plaines inondables. Enfin, en considérant les milieux naturels dans le processus d'analyse et d'approbation des projets de consolidation, cela permet d'éviter la concurrence entre les fonctions auxquelles les PEV doivent répondre (ex : protection des milieux naturels, protection de la biodiversité, préservation des îlots de chaleur, etc.). Cet extrait de l'entretien 9 permet de l'illustrer : « *L'utilisation des fonds de parcs, [...] chacun tire du côté de sa couverture entre l'utilisation des [contributions pour fins] de parcs pour la conservation ou le développement de parcs et équipements récréatifs* ».

2) Les contributions possibles en vertu de la LAU

Malgré l'utilisation des règlements de lotissement et de zonage dans la planification des PEV, certaines possibilités offertes par ces derniers relativement aux contributions sont peu utilisées selon les résultats issus des entretiens. De façon plus spécifique, le tableau 6 présente ces possibilités et le nombre de municipalités qui les utilisent ou projettent de les utiliser.

Types de contributions	Utilisation mentionnée	Utilisation projetée
Maximum 10 % lors d'opérations cadastrales	9	-
Maximum 10 % pour redéveloppement/intensification d'usage lors de l'émission d'un permis	1	2
Plus de 10 % dans un secteur central végétalisé	1	2
Les autres contributions pour travaux ou services municipaux	0	1

Tableau 6. – Types de contributions exigibles en vertu de la LAU

Selon plus de la moitié des participants, ces possibilités peuvent aider les municipalités à améliorer l'offre en PEV. Cet extrait de l'entretien 2 l'illustre : « *[dans notre municipalité], il manque aujourd'hui des parcs et des équipements récréatifs sont à mettre à niveau. Les densifications [associées à l'augmentation du nombre de logements/ha] créent un déficit [en PEV]. La municipalité va se donner le pouvoir de charger des frais de parcs pour les projets de redéveloppement. Au centre-ville, il y a beaucoup de redéveloppement. C'est principalement l'endroit où il y a un gros déficit en parcs. C'est le PPU du centre-ville qui a été l'amorce [pour identifier le déficit]. C'est un bon moyen de faire passer ça [l'adoption des dispositions relatives aux contributions pour fins de PEV pour les projets de redéveloppement] auprès des élus* ». Ainsi, en n'utilisant pas ces possibilités offertes par la LAU, les municipalités se privent de moyens de financement importants.

La recherche a permis de documenter les principaux motifs qui expliquent cette faible utilisation. Quatre principaux facteurs ont été évoqués en entretien : 1) le manque de temps et de ressources humaines; 2) le manque de ressources financières; 3) la crainte de poursuites et 4) l'applicabilité des normes dans les milieux à consolider sont les principaux motifs mentionnés par les professionnels interrogés justifiant pourquoi ces pouvoirs ne sont pas utilisés.

Le premier facteur est associé au manque de temps et de ressources humaines. Le manque de temps réfère au court délai qui s'est écoulé depuis l'entrée en vigueur de ces nouvelles possibilités offertes par la LAU. Il réfère également au manque de temps en fonction des ressources humaines dont les municipalités disposent. Les professionnels ont souligné le temps important requis pour analyser les implications de ces nouveaux pouvoirs pour leurs municipalités respectives, temps important qui s'ajoute à celui requis pour effectuer les tâches courantes. Les ressources humaines sont limitées dans les services d'urbanisme, selon les professionnels interrogés, et les employés sont déjà fortement sollicités pour les tâches courantes. Cet extrait de l'entretien 12 donne un aperçu de cet enjeu : « *Les ressources sont limitées en temps. C'est lié aux contraintes politiques* ».

Le second facteur traite du manque de ressources financières pour effectuer ces modifications. Ce facteur se superpose au premier, dans la mesure où lorsque le temps et les ressources humaines sont limitées, les municipalités peuvent se tourner vers des services professionnels externes pour faire effectuer les validations et les rédactions réglementaires requises. Toutefois, dans un contexte de ressources financières limitées, les entretiens ont révélé que les coûts associés à l'octroi d'un service professionnel ne sont pas toujours disponibles. Un lien additionnel se tisse entre les différents outils par cette constatation. Une planification à long terme intégrée dans le PU ou le PPU permet de déterminer la pertinence d'utiliser ces possibilités additionnelles de financement offertes par la LAU.

Le troisième facteur est associé à la crainte de poursuites. Selon le professionnel 3, la ville de Montréal se serait fait poursuivre en fonction de la façon dont ils auraient appliqué l'un de ces pouvoirs dans leurs règlements²³. Selon ce professionnel, la municipalité qui l'embauche préfère

²³ Le nom de la cause n'a pas été révélé en entretien.

attendre les résultats de cette poursuite avant d'intégrer ces nouveaux pouvoirs dans les outils pertinents pour tirer profit de la jurisprudence à venir.

Le dernier facteur traite de l'applicabilité des normes dans les milieux à consolider. Les professionnels ont indiqué qu'en milieu consolidé, la possibilité d'exiger la cession d'un terrain d'une superficie supérieure à 10 % de celle du terrain visé pour un terrain végétalisé²⁴ est difficilement applicable. Cela s'explique, selon les professionnels, par le fait que cette condition est rarement rencontrée dans les milieux à consolider, qui sont majoritairement déjà construits ou asphaltés.

Malgré ces facteurs explicatifs, il n'en demeure pas moins que les récentes obligations des municipalités à céder des terrains pour des écoles aux CSS apparaissent comme une menace sérieuse à l'offre en PEV. Pour la quasi-totalité des professionnels interrogés, des terrains occupés ou destinés à être occupés par des PEV ont été cédés à des CSS dans les dernières années pour des fins scolaires. Les amendements à la LIP obligeant les municipalités à céder des terrains aux CSS ne comprenaient pas de délai de grâce avant leur entrée en vigueur pour permettre aux municipalités d'ajuster leurs outils d'urbanisme. Ainsi, au moment où les entretiens ont été réalisés, les obligations de cession étaient en vigueur mais les outils qui permettent aux municipalités de planifier et d'acquérir les terrains à peu de frais ou à coût nul ne l'étaient pas pour la majorité des municipalités citées en référence. Cette situation a eu comme conséquence, selon les professionnels interrogés, le sacrifice de terrains occupés ou destinés à être occupés à des fins de PEV pour permettre la construction d'écoles. Sans remettre en cause la nécessité de ces équipements, les professionnels ont toutefois souligné les effets négatifs que cette obligation a sur la planification de l'offre en PEV. Cet extrait de l'entretien 7 explique le sacrifice qui a dû être fait : « *Le plus gros problème, c'est le levier immobilier, [la municipalité] est toujours en retard, à la traine. Dans [ce projet], [la municipalité] n'a pas acquis [de terrain] au moment de la planification pour les parcs. Le terrain identifié pour les écoles est un terrain public. [La municipalité] se retrouve dans une situation où [elle] a un seul terrain, pour un parc ou une école*

²⁴ Pour qu'une municipalité puisse exiger une contribution en terrain d'une superficie supérieure à 10 % de la superficie du site visé pour le projet, le terrain doit être situé dans un secteur central de la municipalité et constituer, en tout ou en partie un espace vert (art. 117.4, LAU).

parce qu'[elle] n'est pas maître du foncier ». Quant à cet extrait de l'entretien 13, il illustre l'importance de l'enjeu des écoles pour une municipalité : « *avant [les amendements à] la loi [sur l'instruction publique], [la municipalité] avait des enjeux. [La municipalité] s'est retrouvée à être obligée de céder des espaces réservés pour fins de parc à des fins d'école. Au [service des] loisirs ces espaces auraient été nécessaires mais les enjeux politiques des écoles étaient plus importants* ». Ces cas concrets illustrent de quelles façons la sous-utilisation de l'ensemble des outils disponibles peut affecter la planification des PEV. Des pratiques porteuses ont également été soulevées en entretien pour appuyer les outils disponibles pour intégrer les écoles dans la planification des PEV (voir section 4.3).

3) Pratiques pour maximiser les contributions en terrain et réduire les coûts d'acquisition de terrains

Le troisième élément qui influence positivement l'offre en PEV réfère aux pratiques qui entourent l'utilisation des outils. Ces pratiques permettent de maximiser les retombées positives que les outils relatifs aux contributions offrent sur la planification des PEV. Selon les professionnels interrogés, ces pratiques permettent d'augmenter l'offre en PEV à peu de frais et même dans certains cas, à coût nul.

Des participants ont identifié à cet effet les pratiques qui touchent la façon dont sont calculées les superficies considérées aux fins du calcul des espaces cédés. De façon plus précise, trois professionnels ont indiqué limiter les espaces considérés dans le calcul des espaces requis en cession. Cela permet à leurs municipalités respectives d'obtenir des superficies de terrains ou une contribution plus importante tout en respectant les seuils maximums prescrits par la LAU. À titre de rappel, cette loi fixe une superficie maximale de terrain qu'il est possible d'exiger en cession (voir chapitre 2), mais laisse aux municipalités le loisir de déterminer les éléments inclus et exclus dans cette superficie. Les participants ont mentionné tirer profit de cette latitude en excluant certains éléments spécifiques du calcul, regroupés en deux grandes catégories d'éléments : 1) les milieux naturels et les zones de contraintes (ex : zone de mouvement de terrain ou avec des servitudes en faveur d'utilités publiques); ainsi que 2) les terrains occupés par des infrastructures (ex : les bassins de rétention, les passages piétons et cyclables ainsi que les servitudes d'utilités

publiques). Le participant 13 donne un aperçu de cette pratique : « *les cessions du 10 % n'incluent pas les rives, mais elles sont en extra. C'est au cas par cas, mais c'est la pratique d'exclure ces éléments des cessions, de les exiger mais en plus du 10 %* ».

Trois professionnels ont mentionné généralement exclure les terrains comprenant des milieux naturels ou étant situés sur une zone de contrainte dans les espaces pouvant être acceptés en cession mais étant exclus lors de l'analyse des projets alors que deux ont mentionné les inclure. Un professionnel a souligné qu'à certaines conditions ces espaces pouvaient être comptabilisés, généralement lorsque les superficies cédées excèdent les seuils prescrits et si la localisation est pertinente (à proximité d'un PEV). Cet extrait de l'entretien 4 donne un exemple précis de ce qui est considéré dans les espaces acceptés pour la municipalité qui l'emploie : « *De façon générale, les milieux humides sont exclus. Des fois, ils sont acceptés [dans les espaces considérés à des fins de PEV] si la superficie totale [de PEV du projet] est bien au-delà des seuils minimums et si la localisation est appropriée. Les cessions doivent être exclues des milieux naturels et c'est la même chose au niveau des zones de mouvement de terrain [...]. Ce n'est pas écrit noir sur blanc, mais c'est le message qu'on envoie au promoteur* ». Dans le cas de certaines municipalités où les milieux naturels ne sont pas exclus, il a été mentionné que cela pouvait créer certaines tensions entre la nécessité de protéger des milieux naturels et les besoins en PEV, les deux besoins se faisant compétition pour la superficie cédée. La pratique de l'exclusion des espaces mentionnés précédemment offre donc une réponse à cet enjeu.

Cette pratique s'applique également aux terrains occupés par des infrastructures, qui sont généralement exclus des superficies minimales de terrains prescrites par le règlement de lotissement. Certains professionnels ont mentionné que ces terrains peuvent tout de même être acceptés par les municipalités en cession, mais en surplus du seuil minimal prescrit.

Selon les participants, le contexte et la façon dont les normes sont utilisées dans la planification des PEV influencent également l'offre finale. Lors de six entretiens, le contexte a été mentionné comme pouvant influencer sur la pratique générale et faire en sorte que certains espaces généralement exclus du calcul soient finalement comptabilisés : « *les cessions de parcs, c'est au cas par cas. Chaque projet est unique* » (entretien 9). À titre d'exemple, il a été mentionné que

les bassins de rétention, lorsque stratégiquement localisés à l'intérieur d'un PEV, peuvent être comptabilisés parce qu'ils contribuent à l'expérience du citoyen dans un PEV.

Concernant la façon dont les normes sont utilisées, environ la moitié des professionnels a mentionné que le seuil maximal de 10 % prescrit par la LAU concernant les exigences de cession (voir chapitre 2) s'est transposé comme tel dans les autres outils d'aménagement comme une norme. Et ce, sans qu'elle soit appuyée sur les autres outils, les besoins de la population ou le contexte. Cet extrait de l'entretien 13 permet de l'illustrer : « Le service de l'urbanisme a une superficie de 10 % disponible [pour fins de PEV] et il va voir le service des loisirs pour savoir quoi en faire, comment l'aménager. Tout ce qui est nouveau parc passe par eux ». Dans cet exemple, ce qui est à la base de la planification de l'offre en PEV est associé à la superficie de terrain que le service de l'urbanisme peut obtenir en vertu du règlement de lotissement. Sans s'appuyer sur les autres outils, qui eux prennent en considération le contexte, l'offre en PEV risque de ne pas être adéquate (localisation inadaptée, superficie insuffisante, etc.).

Le pouvoir d'exiger une contribution pour fins de parcs, terrains de jeux et espaces naturels est dans certains cas relié à la réalisation d'une opération cadastrale. Ainsi, le fait de permettre, par la réglementation, la réalisation de projets sans exiger d'opération cadastrale soustrait certains promoteurs aux obligations de contributions pour fins de parc, notamment dans le cas de projets ponctuels. Dans ces cas de figure, lorsqu'aucune opération cadastrale n'est requise, tels des projets de consolidation urbaine sur des terrains existants ou lors de la réalisation de projets intégrés impliquant plusieurs bâtiments sur un même terrain, ce pouvoir ne peut être utilisé. Ainsi, dans ces cas spécifiques et en fonction des règlements en place, il n'est pas possible pour certaines municipalités d'exiger des contributions malgré l'augmentation de la densité projetée. Cet extrait de l'entretien 13 permet de l'illustrer : « concernant les besoins en parcs, toutes proportions gardées la municipalité a une bonne desserte, une bonne couverture. [La municipalité] a fait faire une étude comparative avec d'autres villes. Il n'y a pas d'enjeux dans les développements périphériques, mais dans les projets plus centraux, il y a des enjeux parce qu'il n'y a pas de lotissement [et donc pas de possibilité d'utiliser l'outil des contributions pour fins de PEV] ».

Bien que la LAU ait été modifiée afin de permettre aux villes d'exiger des contributions dans les projets de densification sans qu'une opération cadastrale soit requise (voir chapitre 2), les villes doivent apporter des modifications à leurs règlements pour s'en prévaloir. Selon les entretiens réalisés, seul le tiers des villes où travaillent les professionnels interrogés ont ou travaillent à intégrer ces dispositions réglementaires ajustées, ce qui rend cet outil moins performant.

Dans d'autres cas, le terrain visé assujéti à la contribution est si petit qu'une cession en terrain équivalente à 10 % de la superficie du terrain visé crée un terrain dont la superficie le rend inutilisable à des fins de PEV. Dans ces cas, les professionnels ont mentionné qu'une contribution en argent est généralement demandée.

4) L'acquisition de terrains pour fins de PEV – un geste à envisager

Dans la pratique, aucun consensus ne semble être établi concernant l'exigence par les municipalités de contributions en terrains (cessions) ou en argent. Quatre professionnels ont mentionné que leur conseil municipal privilégiait généralement une cession en terrain alors que trois ont mentionné exiger des contributions mixtes (une combinaison de cession de terrain et d'argent) ou en argent uniquement en raison des motifs cités précédemment. Par ailleurs, la préoccupation d'un manque à gagner en superficie de terrain pour fins de PEV était partagée par la majorité des professionnels interrogés. À ce propos, ils ont mentionné qu'en s'appuyant sur la synergie entre les outils (en croisant les besoins identifiés avec les possibilités de cession et d'obtention d'espaces issues de l'utilisation des autres outils), il est plus facile pour les municipalités d'identifier le manque à gagner en PEV et les gestes d'acquisition requis pour y répondre.

À ce titre des pratiques d'acquisition ont été soulevées par les participants pour réduire les coûts d'acquisition. Le participant 2 a partagé une pratique à privilégier dans les cas où une municipalité souhaite acquérir en PEV plus de terrains que ce qu'elle peut exiger en cession. Cette pratique consiste à exiger en cession les terrains libres de contraintes puisqu'ils ont la valeur marchande la plus élevée, et à acquérir les terrains avec des contraintes ou des milieux naturels protégés, la valeur marchande de ces derniers étant généralement inférieure. Dans le cas du professionnel 4, ce sont les acquisitions qui sont mises de l'avant : « *il ne faut pas avoir peur de faire des*

acquisitions stratégiques. La question du timing est importante ». Ces acquisitions en amont permettent, selon ce participant, d'acquérir les terrains à moindre coût, avant que la valeur foncière n'augmente notamment en raison des projets immobiliers à venir. Enfin, le participant 4 partage deux stratégies appliquées par la municipalité qui l'emploie sont décrites pour préserver certains espaces verts : « *Pourquoi la municipalité ne fait pas d'acquisition ? Parce qu'il y a beaucoup trop de besoins versus les moyens [financiers disponibles]. Alors, tous les acteurs privés et publics ont des moyens. Il y a plein de stratégies au ministère de l'environnement, par exemple des servitudes à long terme données à des organismes publics, sans que la ville ne doive devenir propriétaire* ». Dans un autre projet : « *ils [le conseil municipal] ont changé la catégorie d'usage du boisé pour [qu'il soit catégorisé comme] un espace naturel. Alors, quand le [propriétaire] voudra vendre l'immeuble, le bâtiment pourra être transformé mais personne ne pourra argumenter sur le [statut du] boisé puisqu'il sera identifié comme tel* ».

Actuellement, la rareté du temps ainsi que celle des ressources humaines et financières des municipalités rendent, selon certains participants, les processus d'acquisition hors du processus d'approbation des projets quasi-inexistants. La difficulté pour une ville d'avoir le bon timing dans l'acquisition d'un terrain a d'ailleurs été soulignée par quatre professionnels. Cet extrait de l'entretien 2 permet de l'illustrer : « *Il y a un enjeu à arrimer les développements avec les acquisitions* ». Selon ces professionnels, un retard dans le geste d'acquisition peut entraîner la perte de l'opportunité d'acquisition parce que le terrain est vendu à un tiers ou encore parce que la valeur du terrain convoité a augmenté de façon substantielle.

Malgré cela, la rareté du geste d'acquisition a été soulignée. Trois facteurs d'influence ont été mentionnés pour expliquer cette inaction. Le premier réfère à l'absence d'un porteur clairement identifié concernant l'offre additionnelle en PEV requise. Dans cet extrait de l'entretien 4, le professionnel indique les conditions qui ont facilité l'acquisition de terrains à des fins de PEV : « *Ce qui a aidé à guider les acquisitions en amont [de la réalisation des projets], cela a été plutôt des réunions, des réflexions concertées. Il y a eu différents mécanismes. [...] et différents outils utilisés. Ils ont mené à des réflexions globales à la direction générale et à l'urbanisme* ». Sans ces réflexions concertées, ces acquisitions n'auraient pu être effectuées selon ce participant. Elles ont

permis de pallier l'absence de porteurs clairs et de rallier l'ensemble des parties prenantes autour d'une même table.

Le second facteur mentionné en entretien pour expliquer la rareté du geste d'acquisition réfère au manque de connaissances des besoins en PEV à combler. Lorsque les outils ne sont pas en place (ex : un plan directeur des parcs et espaces verts) ou qu'ils sont incomplets (voir sections 4.1.1 et 4.1.2), les besoins en PEV ne sont pas clairement identifiés, ce qui laisse les professionnels dans un flou à ce sujet. Cet extrait de l'entretien 1 donne un exemple de cette situation : *« Concernant la localisation [des futurs PEV dans un projet spécifique], on essayait d'aller chercher les superficies les plus justes possibles en considérant les besoins des loisirs mais qui étaient un peu flous. L'urbanisme a proposé une superficie équivalente à celle [d'une place bien connue dans une autre municipalité]. Les besoins en tant que tels [n'étaient pas connus], le service des loisirs n'était pas rendu là »*. Les processus d'approbation de projets représentent une opportunité pour une municipalité de négocier certaines acquisitions et ces opportunités peuvent être perdues si les besoins ne sont pas connus à cette étape. À l'opposé, cet extrait de l'entretien 4 montre de quelles façons des acquisitions se réalisent dans cette municipalité lorsqu'elles sont justifiées et les avantages que cela procure : *« Les élus semblent plutôt à l'aise avec le fait d'acquérir les espaces identifiés [aux plans directeurs des parcs et espaces verts / milieux naturels]. Les cibles politiques sont nommées, les budgets suivent. Le conseil municipal voit les résultats que [les acquisitions] génèrent. La population est contente des acquisitions réalisées. La hausse des valeurs foncières renforce ce qui est en cours [le geste d'acquérir les terrains et la planification des besoins en PEV identifiée] »*.

Enfin, le troisième motif relevé lors des entretiens pour expliquer la rareté d'acquisition d'un terrain aux fins de PEV réfère au manque de ressources à la fois humaines et financières dans les municipalités.

Dans les exemples cités précédemment, les professionnels se sont appuyés sur d'autres outils, tels les plans directeurs des milieux naturels et celui des parcs et espaces verts, en plus du PU et du PPU pour les guider dans leurs prises de décision et leurs actions. Ainsi, pour tirer profit du plein potentiel des différents outils et possibilités offertes par la LAU et guider leur pratique, il

semble essentiel pour les participants interrogés de s'appuyer sur l'ensemble des outils mis à leurs dispositions, notamment le PU, le PPU, les plans directeurs, etc. pour les guider dans le processus de prise de décision.

4.2 Maximiser l'offre fournie par les promoteurs en s'outillant pour négocier

Le second constat issu des entretiens réfère au rôle central de la négociation sur la planification des nouveaux PEV dans les milieux à consolider. Ce caractère central a été souligné par tous les professionnels interrogés et ce, à de nombreuses reprises lors des entretiens. Selon eux, l'issue de la négociation a un impact décisif dans l'offre en PEV additionnelle que peuvent anticiper les municipalités. Cette offre additionnelle est obtenue grâce aux négociations qui se tiennent entre le promoteur du projet à approuver et la municipalité, dans le cadre du processus d'analyse et d'approbation du projet.

Ce processus comprend à la fois une analyse du projet soumis de la part de la municipalité en fonction des outils applicables, mais également un retour au promoteur avec des commentaires, des correctifs à apporter au projet et des éléments essentiels à inclure au projet, dont les PEV. C'est lors de cet échange avec le promoteur que les négociations se tiennent, ce qui explique le lien entre ces différents éléments.

Les catégories de projets, les outils en place ainsi que la gouvernance interne sont les principaux facteurs qui influencent l'issue de la négociation selon les participants. Pour chacun de ces facteurs, les caractéristiques du milieu existant (ex : l'offre en PEV, les trames de rues incluant les aménagements des emprises, les contraintes anthropiques comme les viaducs, emprises de chemin de fer, etc.) jouent un rôle essentiel et doivent être considérées. Les sections suivantes détaillent les relations entre ces différents facteurs.

4.2.1 L'impact des catégories de projets sur la négociation

Il est connu que les projets de consolidation nécessitent l'approbation de la municipalité pour pouvoir être réalisés (voir chapitre 2). Toutefois, les facteurs et les pratiques qui influencent ces processus qui mènent à cette approbation sont peu connus. Le premier facteur recensé lors des entretiens est celui des catégories de projets que doivent analyser les municipalités. Lors des entretiens, les professionnels ont fait ressortir l'influence des catégories de projet sur l'issue des négociations qui soutiennent ce processus. Au total, les projets mentionnés durant les entretiens se regroupent en quatre catégories de projets, avec des variations légères selon les municipalités (voir figure 1). Ces catégories de projets sont 1) l'élaboration d'un PU/PPU, 2) les projets localisés sur un terrain appartenant entièrement ou en partie à la municipalité concernée, 3) les projets localisés sur un terrain privé nécessitant une nouvelle rue ou infrastructure et 4) les projets localisés sur un terrain privé prêt à construire. La figure 1 résume ces catégories de projets et les principales caractéristiques qui permettent de les définir.

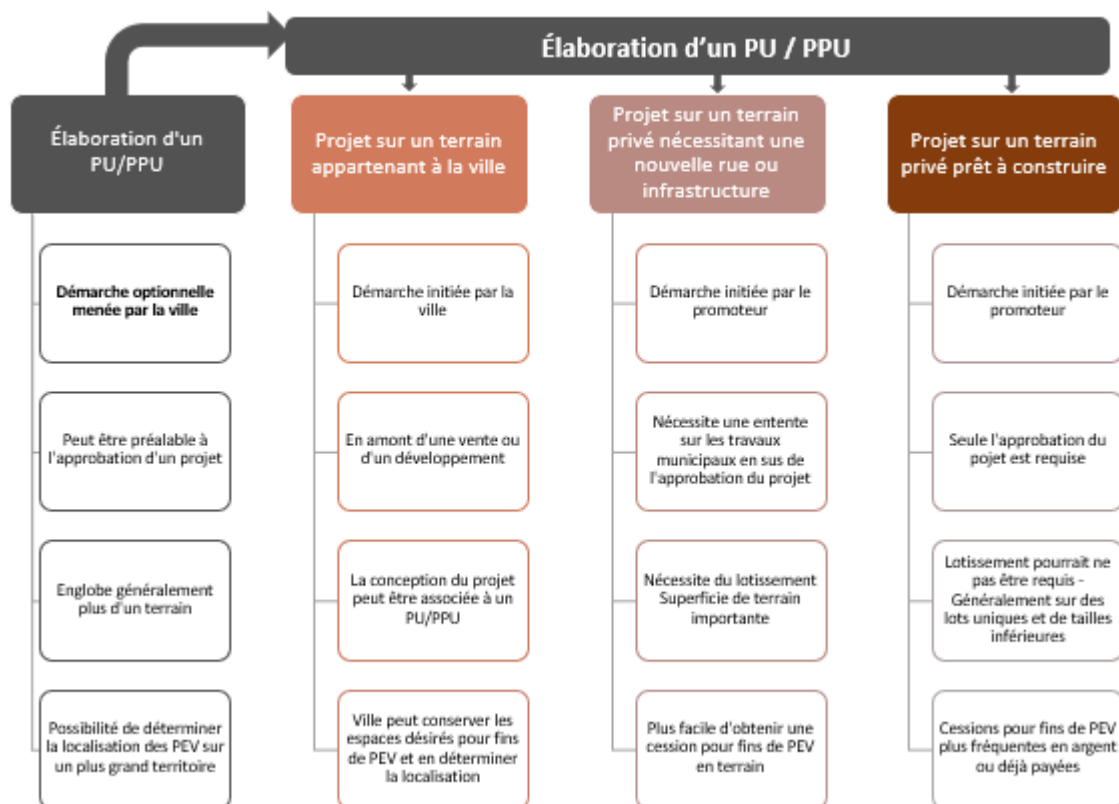


Figure 1. Processus d'analyse et d'approbation des projets selon les catégories

La première catégorie traite des projets pour lesquels les municipalités élaborent ou ont élaboré des PPU. Selon les professionnels, l'élaboration d'un PU/PPU augmente l'efficacité des processus d'approbation des autres catégories de projets en termes d'offre de PEV. Les entretiens ont révélé que ce processus se démarque des trois autres par son côté optionnel. Lorsque les municipalités choisissent d'appliquer ce processus, il s'effectue généralement en amont du dépôt d'un projet ou en simultané à ce dernier. Cette démarche est généralement initiée par la ville et pilotée par le service de l'urbanisme. Bien qu'il ne soit pas une catégorie de projet en soi, il comprend un volet d'analyse qui s'apparente à celui des autres catégories. Pour les professionnels interrogés, il va de soi que le processus de révision du PU / PPU influence la négociation, ce qui explique pourquoi il a été inclus dans les catégories citées. À ce titre, les résultats des entretiens ont révélé que l'élaboration d'un PU/PPU permet de maximiser les bénéfices de la pratique de la négociation, par la clarification des attentes qu'il offre en sus des autres bénéfices détaillés précédemment. Sans soustraire les projets aux autres processus d'analyse et d'approbation requis, il s'y superpose.

La seconde catégorie se démarque des autres par l'importance des bénéfices que cette catégorie de projets apporte lors des négociations. En effet, parmi toutes les catégories de projets identifiées par les participants, la catégorie des projets localisés sur des terrains de propriété municipale (en tout ou en partie) est celle qui a les effets positifs les plus importants sur l'offre en PEV. Quatre professionnels ont spécifiquement insisté sur le fait qu'un projet localisé sur un terrain de propriété municipale, en tout ou en partie, donne plus de latitude dans l'établissement de l'offre et des aménagements désirés pour les PEV. Selon eux, le fait d'être propriétaire d'un terrain permet aux municipalités de déterminer tous les paramètres désirés en amont de la mise en vente ou du développement du terrain et même de mettre en vente uniquement les terrains destinés au développement, en conservant les terrains destinés à des fins de PEV, contournant du même coup les enjeux associés à l'acquisition de terrains. Ce constat soulève des pistes de réflexion pour les municipalités concernant les acquisitions de terrains qu'elles peuvent réaliser. La section 4.1 a relevé la rareté du geste d'acquisition de terrains pour fins de PEV alors que de

l'autre côté, les professionnels indiquent que les projets qui comprennent des propriétés municipales apportent des bénéfices plus grands sur la planification des PEV.

La troisième catégorie de projets réfère aux projets nécessitant une nouvelle infrastructure. Les entretiens ont révélé que les processus d'analyse et d'approbation de cette catégorie de projet offrent eux aussi un avantage dans le processus de négociation aux municipalités, par le biais de l'entente relative aux travaux municipaux. Cet outil de planification donne un avantage aux municipalités par l'entière discrétion accordée aux municipalités à signer ou non une telle entente. Cette discrétion issue de la LAU a été validée par la jurisprudence et ajoute du poids à ce levier de négociation. Les bénéfices qu'apportent l'entente relative aux travaux municipaux sont détaillés à la section 4.2.2.

Enfin, les projets ne répondant à aucun des cas précédents sont considérés par les participants comme les plus difficiles à négocier. Ils constituent la quatrième et dernière catégorie de projets recensés. Dans ces cas, la municipalité ne dispose pas des leviers offerts par les autres catégories de projets précédemment citées. Pour mener à bien les négociations, les professionnels doivent donc miser sur leur expérience professionnelle ainsi que sur les effets positifs de la synergie des outils d'aménagement dont certains ont été spécifiquement identifiés comme facilitant la négociation. Ces outils sont présentés dans la section qui suit (section 4.2.2).

4.2.2 Ces outils qui facilitent les négociations

Les participants s'entendent généralement sur le fait que la présence d'outils d'aménagement est bénéfique à l'offre en PEV dans un processus de négociation. En leur absence, la négociation est jugée plus difficile, comme le souligne cet extrait de l'entretien 13 : « *on est un peu démuni dans les projets de requalification. On manque d'outils pour aller chercher auprès du promoteur des espaces publics ouverts. La négociation est difficile* ». Ainsi, les outils permettent aux municipalités d'obtenir davantage d'espace dédié aux PEV de la part des promoteurs lors de l'approbation de projets de consolidation parce qu'ils facilitent la négociation.

Parmi les outils influents mentionnés par les professionnels, quatre se démarquent. D'abord, les outils normatifs permettent aux villes d'exiger des éléments relatifs aux PEV sans contrepartie.

Ensuite, les outils d'aménagement dictant les attentes des municipalités permettent également, selon eux, de faciliter les négociations en clarifiant les attentes et en limitant les décisions discrétionnaires dans le processus de prise de décision. Troisièmement, les outils de travail internes développés par certaines municipalités pour clarifier les attentes envers les projets de consolidation offrent des bénéfices dans la gestion de l'offre en PEV tels le guide sur l'aménagement des emprises et le guide pour les promoteurs. Enfin, plusieurs participants soutiennent également que l'outil de l'entente sur les travaux municipaux facilite la négociation par sa conception et son utilisation.

1) Les outils normatifs comme leviers de négociation

L'outil normatif le plus fréquemment cité dans l'offre en PEV est le règlement de lotissement, par le volet des contributions pour fins de PEV. La possibilité d'exiger des cessions à des fins de parcs, terrains de jeux et espaces naturels a prouvé son efficacité aux dires des participants. La popularité de cet outil est bien connue (voir chapitre 2), toutefois, le rôle qu'il joue dans la négociation est mis en lumière par les professionnels. En effet, les normes et la force légale de cet outil étant connus d'avance, cela permet, selon les professionnels, de faciliter la négociation.

Toutefois, il a été soulevé par les participants que l'utilisation de cet outil peut également engendrer des impacts négatifs sur la négociation et affecter négativement l'offre en PEV. À titre d'exemple, lorsque certains projets sont exemptés des exigences de contributions pour fins de parcs, terrains de jeux et espaces naturels (voir section 4.1.2), cela peut entraîner des iniquités entre les différents promoteurs, certains ayant à assumer une contribution alors que d'autres non. Un autre exemple cité en entretien est relatif à des demandes « additionnelles » faites par la ville en cours de processus d'adoption qui n'étaient pas connues du promoteur au départ. Ces demandes peuvent être associées à un changement d'orientation de la part de la ville quant à une contribution planifiée en argent qui serait exigée en terrain pour des PEV, à des superficies requises pour des équipements publics telle une école, etc. et qui n'étaient pas connus lorsque la conception du projet a débuté. Les promoteurs considèrent donc ces coûts comme « additionnels », selon les participants et pour absorber ces coûts, certains espaces au sol peuvent

nécessiter d'être sacrifiés, ce qui a un impact sur l'offre en PEV, localisée au sol. Ces enjeux ont été soulignés par trois professionnels interrogés.

Fait à noter, le règlement de zonage, qui permet également aux municipalités d'exiger des contributions pour fins de PEV dans le cas des projets de redéveloppement, a été peu cité en entretien. Les nombreuses similitudes entre les possibilités d'exigences de cessions réparties entre ces deux règlements nous portent à croire que le fait d'utiliser le zonage à ces fins donnerait des leviers de négociation aux municipalités. Toutefois, cet élément n'a pu être vérifié en raison du fait que cet outil n'a été que peu cité par les participants²⁵.

Par contre, la recherche a tout de même pu constater que le zonage représente un levier important de négociation pour plusieurs participants dans un autre cas : lorsqu'un promoteur souhaite réaliser un projet non conforme à une ou plusieurs normes du zonage²⁶. Dans ces cas, des négociations sont nécessaires afin de permettre le projet de consolidation. Puisque le zonage ne permet pas le projet tel que soumis, les conseils municipaux ont une très grande latitude pour adopter ou refuser la modification demandée. Cette latitude peut leur permettre de fixer les exigences, notamment en matière de PEV. À l'inverse, dans les cas où il est possible d'effectuer un projet conforme sans que les attentes de la ville ne soient comblées, le zonage peut nuire à la pratique de la négociation, les leviers normatifs n'étant pas présents. Fait à noter, la pratique du « bonus zoning », qui implique de modifier le zonage afin d'obtenir autre chose en échange est rarement utilisée. Dans deux exemples cités en entretien, l'issue d'une négociation en ce sens a permis, en augmentant les hauteurs maximales autorisées, de libérer au sol davantage d'espaces pour des PEV. Les professionnels ont d'ailleurs indiqué qu'une telle pratique permet, dans certains cas précis, de concilier les intérêts des différentes parties, notamment les attentes en PEV du côté municipal et les attentes de rentabilité du côté du promoteur. Bien que cette pratique puisse permettre la réalisation d'un même nombre d'unités résidentielles tout en accueillant de nouveaux PEV, elle demeure peu intéressante selon les participants. Cela s'explique

²⁵ 1 seul a mentionné l'utiliser et 2 autres planifient l'utiliser prochainement. Voir Tableau 6 pour l'ensemble des données.

²⁶ À titre de rappel, le PPCMOI est un outil réglementaire mène à l'adoption de dispositions normatives pour un projet spécifique, laissant ainsi place à la négociation et potentiellement à du « bonus zoning ». Voir 2.2.4 pour plus de détails.

par les délais associés à une modification réglementaire et le risque pour le promoteur que la population s'oppose au projet de modification réglementaire.

2) Les bénéfices d'une vision claire

Le second facteur relevé en entretien comme ayant une incidence sur la négociation est la présence d'une vision clairement identifiée dans les outils d'aménagement. Lorsque cette vision est présente, les acteurs indiquent qu'elle permet de contrer certains effets négatifs sur l'offre en PEV occasionnés par la pratique de la négociation. Parmi ceux-ci se trouvent les « sacrifices » à l'égard des besoins qu'un projet devrait combler en PEV, dont certains professionnels ont été témoins, tel qu'illustré par cet extrait de l'entretien 9 : *« l'utilisation de ce 10 % [en cession pour fins de PEV] peut être utilisée pour des parcs aménagés ou utilisés dans des secteurs non édifiables. Ce 10 % est flottant parfois. Il est utilisé plus comme un levier de négo entre les professionnels et le promoteur. Ce sont les professionnels qui doivent faire le choix entre les [orientations et normes incluses dans les] différents documents de planification ».*

Selon plusieurs participants, la présence d'outils détaillant les attentes à combler par le projet permet de solutionner cet enjeu, ce qui a eu une influence positive sur l'issue du processus de négociation et de l'offre en PEV d'un projet visé. Pour offrir le maximum de bénéfices, les professionnels soulignent que cette vision et les outils qui la déclinent doivent être en place avant le début du processus de négociation afin que les promoteurs puissent connaître les attentes dès le départ. Dans ces circonstances, le participant 13 souligne que *« c'était plus facile, [parce qu'] il y avait un PPU en vigueur. Il y avait une intention d'avoir un espace vert, des espaces publics. La connexion entre ces espaces-là était identifiée dans les espaces requis. [Dans ce projet spécifique], on a pu négocier une planification sur mesure qui tient compte des parcs, des liens actifs, des places publiques ».* À l'inverse, le participant 1 souligne que : *« [le service de l'urbanisme] essayait d'aller chercher les superficies les plus justes possibles en considérant les besoins des loisirs mais qui étaient un peu flous. L'urbaniste a proposé une superficie équivalente à [une autre place publique existante]. [Ça a été difficile de déterminer] les besoins en tant que tels, parce que le service des loisirs n'était pas rendu là ».*

Les participants ont souligné que les outils qui se prêtent le mieux à accueillir cette vision sont les plans directeurs, le PU et les PPU. À titre d'exemple, il a été mentionné que le PPU facilite les négociations avec les promoteurs, tel que l'illustrent ces extraits : « On a des cibles dans le PPU, pour certains terrains identifiés. [Ces cibles], même si elles ne sont pas au niveau du zonage, ont été utilisées dans les négociations » (entretien 4); et « le plan du PPU devient quand même un référent. Les négociations avec le promoteur doivent être proches de ce plan-là » (entretien 6). Le PPU permet donc de localiser les différentes composantes d'un aménagement, ce qui donne des arguments appuyés aux professionnels responsables de l'analyse et de la négociation pour convaincre un propriétaire à destiner une partie de son terrain à un PEV et à déterminer les modalités de transfert des droits de propriété qui y sont associées (cession ou acquisition). Comme le mentionne le participant 3 : « la ville [...] s'est dotée d'une vision dans le PPU [qui est supérieure à ce que le règlement de lotissement permettrait d'exiger]. La ville devra s'entendre avec le promoteur pour payer l'excédent afin d'acquérir le pourcentage résiduel ».

Des participants soulignent que ces pratiques peuvent également être appliquées aux milieux naturels identifiés. En étant protégés, ces milieux sont moins intéressants pour un promoteur, facilitant ainsi les négociations pour les acquérir ou même pour qu'ils soient cédés sans compensations additionnelles hors des exigences prescrites par le règlement de lotissement.

Enfin, cette vision peut également émaner de pratiques internes visant à consolider les enjeux et les attentes, par une coordination et une concertation réalisée en amont (voir section 4.3), ce qui facilite la négociation. Le participant 13 décrit cette pratique et ses avantages : « C'est une pratique gagnante, toute la question du traitement des projets avec les promoteurs. [Le service de l'urbanisme] s'est beaucoup amélioré. On travaille en amont [du processus d'analyse et d'approbation des projets]. Cela évite les surprises aux promoteurs. Ça permet d'avoir des espaces verts mieux localisés. Le fait qu'on lève les drapeaux tout de suite. Ça permet [au promoteur] d'éviter de faire des plans pour rien. On a travaillé sur des concepts macro avant que le promoteur investisse de l'énergie et de l'argent. Ça aide beaucoup dans la discussion, dans la cohérence. Ça évite de se chicaner avec le promoteur. L'exemple de la phrase : si tu me l'avais dit plus tôt.... C'est la même chose pour les écoles. On demande un plan d'ensemble avant d'arriver à quelque chose de trop précis ». Le participant 13 donne un autre exemple de certains éléments considérés :

« [dans ce projet, la municipalité] a pu négocier une planification sur mesure qui tient compte des parcs, des liens actifs, des places publiques ».

3) Les outils de travail

Le troisième facteur relevé par les professionnels qui influence les négociations est celui des outils de travail. Ces derniers ont été développés par les professionnels afin de transposer les attentes dans des documents avec des cibles claires et faciles d'utilisation au quotidien. Ils ne sont pas appuyés sur une possibilité offerte par une loi. Ces trois outils sont un guide sur l'aménagement des emprises publiques, qui permet de dicter les lignes directrices et les détails de conception des rues publiques, fournissant ainsi les attentes de la ville avant le début de la planification d'un projet. Le second est un guide dont l'objectif premier serait de faciliter la tâche des promoteurs en regroupant en un seul document tous les intrants à considérer (diagnostic, enjeux, critères de conception, etc.) pertinents pour la conception de son projet. Le troisième outil est une grille d'analyse des besoins en PEV, destinée à un usage interne. Selon le participant 1, cette grille : *« permet d'assurer une uniformité dans le temps des décisions, de passer outre les employés qui changent. Cette grille servira d'aide à négocier les éléments requis lorsqu'elle sera en place »*. Elle permet également de répondre à l'enjeu du timing en rendant disponible un portrait de la situation actuelle et des besoins projetés préalablement réfléchis.

Ces outils facilitent les négociations en traduisant les attentes de façon encore plus précise et détaillée, en fonction des caractéristiques spécifiques des projets et en complétant des outils formels mentionnés précédemment. Selon plusieurs participants, ces outils facilitent l'analyse des projets et la transmission des informations pertinentes. Ils réitèrent la pertinence d'une réflexion aboutie et validée par l'ensemble des parties prenantes en amont de l'analyse des projets énoncée en 4.1.1. Pour être pertinents, les participants croient que ces outils doivent toutefois être mis à jour de façon continue, afin de considérer les variables qui évoluent dans le temps, tels les nouveaux projets, les caractéristiques de la population, etc. Enfin, le participant 11 souligne que le caractère « informel » de ces outils d'aménagement permet de les modifier plus rapidement, car les délais d'approbation sont plus courts et il n'y a pas d'obligation consultative

associée à leur adoption. Cela leur donne un avantage qui peut s'avérer pertinent dans un contexte où l'enjeu du timing dans la gestion de l'offre en PEV est crucial.

4) L'entente relative aux travaux municipaux : un outil conçu pour négocier

Le dernier élément relevé des propos des acteurs pour faciliter les négociations est l'entente relative aux travaux municipaux (ETM). Cet outil constitue un levier de négociation important puisque selon les lois applicables et les jurisprudences, il n'y a rien qui oblige la ville à entériner la signature de cette entente (voir chapitre 2). Le discours des participants confirme la force de ce levier et permet d'en comprendre la portée. À ce titre, la grande diversité des contenus possibles donne à cet outil une influence positive sur l'offre en PEV : « *C'est au protocole d'entente qu'on va venir changer la donne. On va négocier tout de suite l'implantation d'un parc. À la négociation, on va identifier l'espace, pour qu'il soit connu et aménagé le jour 1. C'est un engouement et une plus-value pour le promoteur et le quartier* » (participant 11).

Pour illustrer de quelles façons cet outil est utilisé dans les négociations, voici quelques exemples issus des entretiens. Trois professionnels ont indiqué avoir exigé du promoteur dans l'ETM qu'il paie les coûts d'aménagement du parc ou de l'espace vert. Selon eux, ces travaux constituent des infrastructures requises dans le cadre du projet spécifique et nécessitent d'être défrayés par le promoteur du projet. Dans deux autres cas, une exigence a été incluse à l'ETM à l'effet qu'il serait de la responsabilité du promoteur qu'il réalise l'aménagement final des PEV (plans et devis en fonction des exigences de la ville et construction) en sus de la cession minimale exigée, avant de le céder à la municipalité par la suite. Enfin, lors de l'entretien 3, le professionnel a décrit une règle d'application interne récemment développée : « *À date, la règle c'est que le promoteur, va payer pour les frais d'aménagement [équivalent à] un parc de 10 % et la ville va payer l'excédent. Le promoteur devra payer à la ville le coût moyen d'aménagement d'un parc local pour son projet* ».

4.3 Concertation et coordination au profit d'une offre plus adaptée

Le dernier facteur principal recensé en entretien pour son impact sur la planification des PEV dans un contexte de négociation est la gouvernance interne. Cette section détaille de quelles façons les participants croient que ce facteur d'influence recensé dans la littérature est relié aux outils d'aménagement et agit sur l'offre.

Les professionnels indiquent que la répartition des différentes responsabilités associées aux PEV à travers l'organigramme municipal et les outils d'aménagements complexifie les actions à prendre pour gérer l'offre. Une concertation des acteurs et une coordination des actions permettent alors de consolider l'ensemble des facteurs d'influence ce qui permet de les identifier, les comprendre et les appliquer spécifiquement au territoire. Cette consolidation permet de faire émaner des solutions innovantes à la fois dans les pratiques, mais également dans les outils. L'analyse des propos des acteurs permet de mieux comprendre comment cette gouvernance unifiée culmine en une offre mieux adaptée aux enjeux des milieux à consolider.

4.3.1 L'absence d'un porteur menace l'offre en PEV

Il ressort des entretiens réalisés que la responsabilité de l'offre en PEV est souvent partagée entre les différents services d'une même ville. Ce partage diffère également d'une ville à l'autre, selon les réponses obtenues lors des entretiens. En plus d'être portés par plusieurs intervenants, les différents facteurs qui influencent les PEV et les moyens d'y répondre sont répartis dans plusieurs outils distincts. Ces éléments figurent parmi les facteurs qui ont été identifiés par les participants comme ayant une influence sur la planification de l'offre en PEV lors du processus d'analyse et d'approbation des projets. Pour solutionner ces enjeux, les professionnels ont identifié la nécessité d'un porteur principal de l'offre en PEV, qui est en charge de la vision et de la coordination de cette planification avec les autres services.

De façon générale, les entretiens révèlent que les services responsables de la planification des besoins ne sont généralement pas ceux qui sont responsables de l'identification et de la négociation des nouveaux espaces. Ces derniers sont quant à eux distincts des services responsables de procéder aux acquisitions. Parmi tous les services impliqués, rares sont les

municipalités qui ont identifié un service ou une entité responsable d'assurer la coordination des actions de tous.

À titre d'exemple, les entretiens révèlent que le plan directeur des parcs et espaces verts est l'outil identifié lors des entretiens comme ayant la plus grande diversité d'acteurs interpellés. Lors des entretiens, quatre professionnels ont mentionné que la conception du plan directeur des parcs et espaces verts a été portée par le service d'urbanisme de leur municipalité alors que trois ont cité le service du loisir. Un autre a mentionné que le service de l'urbanisme a fait le premier plan directeur mais que sa révision sera portée par le service du loisir. Dans deux des municipalités à l'étude, les participants ont explicitement indiqué que les services de l'urbanisme et du loisir ont travaillé conjointement à l'élaboration de l'outil, bien que porté par l'un ou l'autre des services interpellés.

Cette situation a été relevée également pour d'autres outils, telle l'entente relative aux travaux municipaux, qui est portée soit par le service de l'urbanisme ou celui du génie. Dans l'un des entretiens, il a été mentionné que le service du génie est sous la gouverne du service de l'urbanisme, ce qui facilite les échanges entre les deux services et surtout, la prise de décision puisqu'ils relèvent du même directeur.

À l'opposé, la responsabilité de certains outils semble plus uniforme. C'est le cas du plan directeur des espaces naturels, dont la responsabilité est portée par le service de l'environnement dans toutes les municipalités analysées. C'est également le cas des outils « de planification » et « réglementaires » rendus possibles par la LAU (ex : le plan d'urbanisme, le PPU, les règlements de zonage et de lotissement), qui ont tous été identifiés durant les entretiens comme étant portés par le service de l'urbanisme.

Ces constatations font ressortir la diversité des porteurs impliqués dans la planification globale de l'offre en PEV. Cette répartition au sein d'une multitude d'acteurs et d'outils a été soulevée lors de la quasi-totalité des entretiens comme un facteur ayant un impact négatif sur l'offre en parcs et espaces verts parce qu'elle rend la coordination difficile en l'absence de porteur clair. L'analyse des entretiens indique qu'au sein d'une même municipalité, la passation des responsabilités associées à l'offre en PEV d'un service à l'autre et la synergie entre les outils

nécessitent des actions concertées et coordonnées pour être efficaces. Lorsque ces éléments ne sont pas présents, plusieurs affirment que l'offre en PEV pourrait être compromise, plus coûteuse, moins bien localisée ou retardée dans le temps. Cet extrait de l'entretien 4 identifie certains motifs qui justifient la nécessité d'un porteur : *« avant il n'y avait pas de porteurs réels de la planification des espaces verts. Avant le service de l'urbanisme gérait la forme et le service des loisirs l'entretien et ce qui pourrait être mis en place. Le service de l'environnement était là pour la canopée mais il n'y avait pas de porteur de ballon. Maintenant, avec la réalisation du plan directeur des parcs, le service des loisirs a grossi également à cause de ces constats-là. Ça prend une planification officielle, un porteur de ballon. Cela permet d'identifier qui est en charge ».*

4.3.2 Les défis à surmonter pour briser les silos

La quasi-totalité des professionnels interrogés a souligné en entretien que la coordination et la concertation des acteurs permettent de prendre en considération plus de dimensions lorsque vient le temps de planifier les PEV. Malgré les bénéfices que cela apporte, les acteurs ont relevé de nombreux défis pour que des actions coordonnées et concertées soient monnaie courante dans leurs municipalités respectives. Parmi les défis recensés pour y arriver se trouvent notamment le temps requis pour mettre en place ces processus et les appliquer au quotidien, de même que les réticences qui accompagnent les changements aux façons de faire établies. Cet extrait de l'entretien 1 permet d'illustrer comment ces défis peuvent être solutionnés : *« au niveau des opérations, ça prend des leaders qui décident que ce soit fait, quitte à déranger un peu les méthodes de travail habituelles. Il y avait des rencontres avec les chefs de services, pour leur parler et essayer de trouver les meilleures solutions ».*

La nécessité mentionnée par les participants de désigner un porteur et de tenir des actions concertées trouve écho dans les récentes obligations de la Loi sur l'instruction publique. Les amendements récents obligent en effet les municipalités à céder des terrains aux centres de services scolaires (CSS) pour la construction ou l'agrandissement d'écoles (Loi sur l'instruction publique, i-13.3). Cet amendement oblige également les CSS à réaliser une planification des besoins en espace en collaboration avec les municipalités (voir chapitre 2). Antérieurement, les CSS étaient à la fois responsables de l'acquisition des terrains et des travaux de construction

requis pour accueillir les élèves à leur charge. Depuis peu, la responsabilité associée aux terrains a été transférée aux municipalités, ces dernières devant prendre à leur charge les frais et les démarches associés aux acquisitions requises. Cet extrait de l'entretien 5 résume les enjeux que cela implique : *« la lacune, c'est que les centres de services scolaires ne se greffent pas à notre service [d'urbanisme]. Il n'y a pas d'anticipation des besoins »*. Parmi les cas à l'étude, plusieurs ont souligné que l'urgence de procéder à des acquisitions de terrain, déjà difficiles lorsqu'elles sont planifiées, ajoute une pression supplémentaire sur les PEV. Ce motif renforce la pertinence d'actions concertées et coordonnées pour que les besoins puissent être inclus aux outils et pratiques d'aménagement et d'urbanisme. Parmi les professionnels interrogés, huit disent que les municipalités pour qui ils travaillent ont cédé des terrains aux CSS dans les dernières années. Parmi ceux-ci, deux ont mentionné que les terrains cédés étaient originalement destinés à être un PEV. Dans les deux cas mentionnés, les projets où se localisaient les parcs et espaces verts projetés étaient déjà approuvés lorsque les CSS ont communiqué leurs besoins aux villes visées. Dans cette situation, les seuls terrains suffisamment grands pour permettre d'accueillir ces écoles rapidement et à peu de frais sont les PEV. Au total, la nécessité de travailler de concert avec les CSS pour connaître leurs besoins en amont a été énoncée en entretien pour six municipalités. Au moment où la recherche a été réalisée, les CSS n'avaient pas encore eu l'obligation de réaliser la planification des besoins prévue dans la LIP. Les effets de cette exigence n'ont donc pas pu être mesurés. Toutefois, la recherche indique que des pratiques concertées ont une incidence favorable sur la planification des PEV. Cet extrait de l'entretien 2 permet de l'illustrer : *« [la municipalité] essaie de planifier les écoles dans les nouveaux quartiers. Maintenant [le CSS] est impliqué dans le processus de planification. Dans [ce projet], le CSS était autour de la table [lors du processus d'analyse et d'approbation de projet] »*. À ce titre le participant 2 précise également comment des actions concertées sont pertinentes dans la négociation des projets : *« [dans ce projet], le promoteur ne voulait pas vendre [pour une école] sans avoir obtenu un changement de zonage [pour permettre son projet] »*.

4.3.2 Utiliser les processus d'élaboration et de révision des outils pour briser les silos

Il a été détaillé précédemment comment les actions coordonnées et concertées au sein des différents services d'une municipalité influencent de façon positive l'offre en PEV. Toutefois, les résultats des entretiens indiquent que ces bénéfices peuvent augmenter lorsque ces actions coordonnées et concertées sont réalisées au niveau de l'élaboration et de la révision des outils d'aménagement, en amont du processus d'analyse et d'approbation des projets. À ce titre, les entretiens révèlent que les outils qui réfèrent spécifiquement aux PEV (comme les plans directeurs, le PU, le PPU et les contributions pour fins de PEV) peuvent servir de moyen pour faciliter cette concertation et cette coordination. Cela s'explique par le fait que leur utilisation requiert des professionnels de l'aménagement de valider auprès des autres services impliqués leurs besoins en la matière.

4.3.3 Systématiser la concertation pour maximiser les bénéfices

Tous les participants interrogés font remarquer qu'il y a une nécessité pour les différents services chargés de certaines responsabilités associées à la planification de l'offre de PEV de solliciter les autres services municipaux. Pour y arriver, les participants 2,4 5 et 9 ont indiqué que des mécanismes de concertation systématiques tels des tables de travail et des comités dédiés à l'étude des projets de développement ont été mis en place dans les municipalités qui les emploient au cours des dernières années. Ces récents changements aux façons de faire tendent à montrer la nécessité de cette coordination et les bénéfices qu'elle apporte aux municipalités.

De plus, les professionnels ont tous insisté sur la nécessité d'effectuer cette coordination le plus tôt possible dans l'un ou l'autre des processus associés à la planification des PEV, même ceux qui n'ont pas soulevé en entretien la mise en place de mécanismes de concertation systématiques. Cet extrait de l'entretien 9 résume l'importance de cet élément : « *la clé du succès [réside dans le fait que] tout le monde a un rôle à jouer en fonction de son expertise et doit être mis dans la boucle dès le début* ». Pour répondre à cet enjeu, une méthode de travail basée sur la concertation apparaît essentielle.

Par contre, les participants ont soulevé à maintes reprises les difficultés qu'ils éprouvent à assurer la concertation des parties prenantes lors de l'analyse des projets. Ces extraits des entretiens 7 et 8 l'illustrent : « *Il manque un effort de prendre connaissance de tous les besoins avant de poursuivre le travail avec les promoteurs, au premier contact avec le promoteur. Ils [les différents professionnels responsables de l'analyse d'un projet] devraient avoir une idée de tous les besoins, des enjeux associés au projet. C'est une façon de travailler et une culture locale [de notre municipalité]* » (entretien 7). Pour le participant 8, cet enjeu a été décrit dans deux exemples distincts : « *[le service de l'urbanisme] reçoit une proposition d'un parc positionné au meilleur espace et on émet des commentaires. Et là [la question suivante devrait se poser] : le professionnel pourrait envoyer un dessin au service des loisirs, relativement à l'opportunité proposée [qui serait] à saisir ou pas ? Et la première boucle devrait viser la programmation. Mais dans cet exemple, le professionnel n'en fait pas partie. Il y a un besoin de lever des drapeaux à certains endroits pour s'assurer de ne pas arriver trop tard dans le projet* ». « *Et au sein même de notre service, des fois, la question [de déterminer l'usage à faire d'un terrain cédé à titre de contribution pour fins de PEV] est posée [à l'un ou l'autre des professionnels d'un même service] et la réponse n'est pas uniforme. L'un dirait oui à un espace destiné à des fins de conservation qui compte dans le 10 % [d'espace cédé à des fins de PEV] mais dans ce cas il n'en reste plus pour les besoins récréatifs alors que des besoins sont nécessaires* ».

En réponse à cet enjeu, plus de la majorité des professionnels interrogés a souligné que les municipalités qui les emploient ont réalisé des ateliers de concertation internes avec les différents services afin de clarifier à la fois les étapes du processus d'adoption des projets et les responsables de ces étapes. Pour deux des municipalités citées, ce processus a mené à des modifications récentes (moins de 5 ans) aux outils de travail internes afin de clarifier les responsables des différentes tâches associées à l'offre en PEV et préciser ce qu'elles impliquent. Pour une autre municipalité, ce processus vient de démarrer : « *la planification des parcs est devenue plus centrale [pour la municipalité]. Ça amenait des problématiques avant. [...] On est en train d'établir des questions d'analyse de potentiels, d'opportunité; parcours piétons et vélos, déplacements pour se rendre au parc, etc., ce qui permet des réflexions plus poussées, des mécanismes pour améliorer les choses, de mieux comprendre* » (entretien 10). Pour le participant 4, cette concertation se fait

plutôt par des « réflexions ponctuelles. Ce qui a aidé au niveau de la planification des espaces, cela a été plutôt des réunions, réflexions concertées. Il y a eu différents mécanismes. D'abord, un ensemble de terrains a été acquis au niveau de la ville, et différents outils ont été utilisés. Ça a été des réflexions globales entre la direction générale et l'urbanisme ».

Enfin, lorsque cette coordination n'est pas systématique durant le processus d'analyse d'un projet, les professionnels ont soulevé que cela peut entraîner l'absence de PEV ou un retard dans la considération de certaines dimensions, réduisant ainsi l'offre en PEV. Pour illustrer les effets de cet enjeu, le participant 7 a raconté que « dans [un PPU], la ville n'a pas acquis [de terrain pour une école] au moment de la planification pour les parcs. Le terrain identifié pour l'école est le terrain du parc. On se retrouve dans une situation où la ville n'a qu'un seul terrain disponible, pour un parc ou une école ». Dans un second exemple, le participant 9 raconte que c'était « le service [des loisirs qui] était mis dans la boucle souvent un peu trop tard. Pour eux, il n'y avait rien de possible à faire avec un terrain « swompeux » acquis en fonds de parc, par exemple une bande riveraine. Maintenant, [le service des loisirs] en a vraiment moins [de mauvais terrains], parce qu'il arrive en amont dans le processus ».

4.3.4 Des pratiques innovantes issues de la concertation

En sus des bénéfiques mentionnés précédemment, les participants ont révélé comment la mise en commun des différentes parties prenantes, de leurs besoins, leurs attentes, leurs visions et leurs expertises permet d'offrir des réponses concrètes aux enjeux de l'offre en PEV dans les milieux à consolider. Trois pratiques innovantes ont été évoquées en entretien pour offrir des solutions mieux adaptées au contexte d'insertion et plus performantes : 1) le regroupement des espaces occupés par les différentes fonctions qu'un PEV abrite; 2) la superposition des besoins sur un même espace et 3) maximiser l'offre existante en améliorant l'accessibilité et la connectivité des PEV.

Selon les participants, ces pratiques sont essentielles puisque les attentes quant aux fonctions que doivent abriter les espaces publics (ex : rétention des eaux pluviales, présence importante de végétation, variété et nombre d'équipements récréatifs importants, écoles, etc.) pour répondre aux besoins augmentent en milieu consolidé (voir chapitre 2). Ainsi, malgré les efforts déployés

pour maximiser les superficies de PEV, il arrive que cela ne soit pas suffisant pour répondre à l'ensemble des besoins selon les participants interrogés. Pour solutionner ces enjeux, des pratiques concertées permettent donc, selon les professionnels, de planifier des PEV dans des milieux où le terrain se fait rare et qui répondent à davantage de fonctions et de besoins publics.

1) Regrouper les PEV pour maximiser l'expérience de l'utilisateur et les bénéfices apportés

La première pratique innovante relevée en entretien est le regroupement des espaces requis pour chacun des besoins qu'un PEV doit combler. Pour arriver à regrouper ces espaces, les professionnels ont indiqué lors de l'analyse d'un projet qu'il est pertinent de déterminer l'endroit et les caractéristiques requis de chacune des fonctions de PEV à combler. Par la suite, les acteurs se concertent pour déterminer l'endroit qui convient à ces fonctions, ce qui rend possible le regroupement des PEV en un seul et même endroit. Cette pratique permet, selon les professionnels consultés, de maximiser la taille du PEV, de tirer un meilleur profit de l'espace utilisé et de maximiser les bénéfices que les PEV offrent (bénéfices sur la santé physique et mentale, réduction de l'effet des îlots de chaleur, effets positifs sur la biodiversité, etc.).

Parmi les exemples cités, quatre professionnels ont mentionné avoir annexé certains milieux naturels protégés (ex : bandes riveraines, milieux naturels protégés, bassin de rétention) aux espaces comptabilisés dans les espaces cédés (voir section 4.1.2) ce qui leur a permis de créer des PEV avec des superficies plus importantes et des aménagements plus intéressants. De façon plus spécifique, un participant a décrit l'aménagement d'un PEV où une aire récréative extensive a été localisée de façon adjacente à un boisé protégé comprenant des sentiers. De plus, il a été possible, en fonction des contraintes de drainage existantes dans ce secteur, de créer à cet endroit un bassin de rétention aménagé. Il en a résulté un espace plus grand et qui propose une diversité d'aménagements et de fonctions, ce qui le rend plus intéressant pour la population et maximise les bénéfices de l'ensemble des fonctions qui s'y trouvent. Le milieu naturel protégé est ainsi plus accessible pour les citoyens et le bassin de rétention agrmente l'expérience de l'utilisateur. Dans ce cas spécifique, la localisation de l'espace récréatif a été déterminée en fonction des espaces dont la localisation ne pouvait varier, tels le milieu naturel (qui doit être laissé intact à l'endroit où il est localisé) et le bassin de rétention (qui doit être localisé dans le point bas du projet).

Les participants précisent toutefois que cette combinaison de fonctions n'est possible que lorsque les besoins sont conciliés par les différents acteurs au début du processus d'analyse d'un projet. Ainsi, si les différents acteurs se regroupent, il leur est possible d'identifier les prérequis pour chacune des fonctions souhaitées et requises (ex : préserver le milieu naturel, localiser le bassin de rétention en fonction des niveaux du projet, déterminer les superficies récréatives requises et les aménagements, etc.). Une fois ces prérequis connus, ils doivent être analysés et conciliés selon le contexte du projet pour que la proposition la plus optimale puisse être déterminée.

2) Superposer les fonctions pour réduire l'espace requis

Afin de maximiser l'utilisation d'un même espace, il est aussi possible pour certains participants de faire cohabiter sur un même espace plusieurs fonctions distinctes. Cette pratique est la seconde pratique porteuse relevée lors des entretiens. Elle permet de réduire l'espace requis pour répondre aux besoins en superposant deux fonctions ou plus sur un même espace. Cette pratique est particulièrement utilisée pour combiner des fonctions récréatives de PEV avec des fonctions scolaires. Le partage d'espaces récréatifs entre les CSS et les municipalités semble d'ailleurs plutôt répandu selon les participants. Il a été mentionné dans plus de la moitié des entretiens réalisés l'existence d'ententes formelles rendant possible l'accès aux parcs localisés dans les cours d'école hors des périodes de récréation ou hors des heures scolaires. Mais les professionnels ont également soulevé des pratiques qui vont au-delà de ce partage. À titre d'exemple, dans le cas où une école doit s'installer dans un espace dédié à un PEV, le participant 5 a mentionné qu'il serait pertinent, selon lui, « *d'accueillir les élèves dans le parc public, mais [en réalisant] des aménagements différents des aménagements classiques de cour d'école* ». Cette pratique permettrait d'éviter de doubler des équipements récréatifs (les modules de jeux de la cour d'école et ceux localisés dans le PEV) qui sont utilisés par une même clientèle, dans ce cas-ci les enfants d'âge scolaire primaire et donc de réduire la superficie de l'espace à céder pour l'école. Cette solution offre une réponse aux enjeux de rareté de terrains disponibles pour fins de PEV et de compétition entre les besoins.

Il est également possible de superposer des fonctions récréatives avec des bassins de rétention extérieurs. Lorsque la rétention est permanente dans les bassins, cela agrément l'espace et

l'expérience des usagers par la présence d'un plan d'eau. À l'inverse, lorsque la rétention est épisodique, les bassins peuvent être utilisés par d'autres fonctions telles des plaines récréatives intensives. Cet extrait de l'entretien 11 en illustre un exemple concret : « *Les bassins de rétention ne servent plus juste pour accumuler de l'eau. Ils sont éclairés, aménagés de sentiers et de mobilier* ». Cette façon de faire permet de tirer profit de terrains sous-utilisés, et même de créer des PEV dans des secteurs où le terrain ne serait pas disponible autrement parce qu'il est déjà occupé par une infrastructure de rétention.

En sus de superposer des fonctions publiques uniquement, un participant suggère même la superposition de fonctions publiques et privées. À titre d'exemple, le participant 3 a mentionné la possibilité d'utiliser l'espace souterrain d'un parc à des fins de stationnement pour les immeubles privés qui y seraient adjacents.

3) Accessibilité et connectivité au profit d'une offre en PEV maximisée

Enfin, les participants ont également relevé qu'il est possible, pour maximiser l'utilisation d'un PEV existant ou projeté, d'en améliorer la connectivité et l'accessibilité. Cette dernière pratique s'illustre notamment dans les extraits suivants des entretiens 9 et 12. « *Des fois, si on n'est pas capable d'acquérir un terrain à cause du prix ou d'un autre facteur, l'autre option c'est la connectivité* » (entretien 9). « *Par exemple, [dans un projet] on a réservé le lien entre les deux parcs, le futur et l'existant. On essaie de rendre le secteur perméable et de créer un lien direct [entre les parcs]* » (entretien 12). Cette pratique visant l'amélioration de l'accessibilité permet de maximiser l'utilisation des PEV existants et projetés. Selon les acteurs, cette pratique est si pertinente que, dans le cas du professionnel 13, elle est systématique au processus de négociation des projets et est maintenant intégrée aux outils qu'il utilise : « *toute la question de la connectivité est mise de l'avant. Elle est travaillée beaucoup avec les promoteurs, [et se retrouve] dans le nouveau PIIA et le plan d'urbanisme* » (entretien 13).

Au final, la recherche a permis de mieux comprendre les pratiques et les outils les plus pertinents et les plus porteurs au processus de planification des PEV dans les milieux à consolider. L'analyse des propos tenus par les acteurs a permis de mieux comprendre, selon leur perspective, quels sont les différents outils pertinents à la planification des PEV, la façon dont ils sont utilisés, les

rôles qu'ils jouent réellement et les effets qu'ils ont sur les PEV. La recherche a également mis en lumière le rôle central que la négociation issue des processus d'analyse et d'approbation de projet joue dans la planification des PEV, tout en faisant ressortir les facteurs qui influencent son issue. Enfin, la recherche a permis de mieux comprendre les effets des pratiques coordonnées et concertées sur la planification de l'offre en PEV tout identifiant des pratiques porteuses de succès en territoire québécois.

La recherche a également permis de valider les hypothèses émises au début de la recherche, qui seront discutées au prochain chapitre. Ce dernier présentera également certaines limites à la recherche et des pistes de recherches complémentaires.

Chapitre 5 – Discussion et conclusion

Ce dernier chapitre présente une synthèse des résultats présentés au chapitre précédent, en répondant à la fois aux questions de recherche mais également en précisant de quelles façons les hypothèses de départ se trouvent validées par la recherche. Les limites associées aux résultats obtenus sont présentées avant de conclure avec des suggestions de recherches complémentaires qui permettent de valider certains résultats partiels obtenus et d’approfondir le sujet.

Cette recherche avait pour objectif général d’approfondir les connaissances relatives à la façon dont les PEV sont planifiés au Québec en documentant et en analysant à la fois les outils d’aménagement et d’urbanisme ainsi que et les pratiques utilisés dans la planification des PEV en milieu à consolider. Elle est guidée par deux questions principales, à savoir :

1. Comment l’offre en parcs et espaces verts est planifiée à la fois dans les milieux à consolider mais également lors du processus d’analyse et d’approbation de projets de consolidation ? ; et
2. Quels sont les outils d’aménagement et d’urbanisme ainsi que les pratiques de planification utilisés par les municipalités pour planifier l’offre en PEV sur leurs territoires respectifs et quelles sont les limites de ces outils et pratiques sur la planification de l’offre ?

En s’appuyant sur le discours des professionnels interrogés, plusieurs éléments de réponses sont apportés à ces questions et permettent de tirer des conclusions sur les deux hypothèses émises en début de recherche. Ces deux hypothèses, et ces éléments de réponses sont discutés dans les sections qui suivent.

5.1 Un coffre d’outils suffisamment rempli ?

La première hypothèse émise dans cette recherche suggérait que les outils à la disposition des municipalités pour planifier les PEV dans les milieux à consolider étaient suffisants mais sous-utilisés. Les résultats de la recherche semblent indiquer qu’effectivement, les municipalités disposent d’un éventail d’outils complémentaires qui leur permet de planifier adéquatement des

PEV dans les milieux à consolider. Toutefois, les professionnels interrogés ont apporté certaines précisions et évoqué des améliorations possibles à cet éventail qui pourraient faciliter la planification des PEV, et ainsi les appuyer dans leur pratique.

Pour expliquer en quoi l'éventail d'outils s'avère relativement suffisant, les entretiens ont révélé la pertinence d'utiliser une combinaison de six catégories d'outils essentiels pour planifier l'offre en PEV. Ces outils sont le PU et le PPU, le plan directeur des parcs et espaces verts ainsi que celui sur les milieux naturels, les dispositions relatives aux contributions pour fins de PEV (au zonage et au lotissement), le PIIA ou le PAE, l'entente relative aux travaux municipaux, et le PPCMOI. Alors que certains outils sont utilisés par toutes les municipalités interrogées (ex : le règlement sur le lotissement) ce n'est pas le cas pour l'ensemble des outils. Étonnamment, même les outils jugés essentiels par les participants ne sont pas tous utilisés dans les municipalités visées par cette recherche. De plus, certaines possibilités offertes par les outils ne sont pas utilisées par toutes les municipalités alors que les professionnels soulignent pourtant leur pertinence. Une meilleure utilisation du plan directeur des parcs et espaces verts, l'adoption d'un plan directeur des milieux naturels, l'utilisation de l'ensemble des pouvoirs associés aux contributions (PEV et travaux municipaux) et un outil relatif à l'aménagement des emprises font partie des outils à privilégier et dont l'utilisation pourrait être bonifiée. En sus de ces outils, certaines pratiques décrites par les professionnels permettent de maximiser les bénéfices offerts par les outils (voir section 5.3). Ces arguments incitent à conclure que les outils dont les municipalités disposent pour planifier les PEV apparaissent suffisants, à condition d'en faire une utilisation complète.

5.1.1 Bénéfices des outils

Par leurs réponses, les professionnels interrogés permettent de mieux comprendre les motifs qui justifient l'utilisation de l'ensemble de l'éventail des outils disponibles pour planifier les PEV et les bénéfices que les municipalités peuvent en tirer. À ce titre, des bénéfices additionnels à ceux décrits au chapitre 2 concernant la planification des PEV ont été évoqués. Les outils, notamment ceux de planification tels le PU, le PPU et les plans directeurs ont des effets positifs sur la gouvernance selon les professionnels interrogés. Ils permettent de sensibiliser les acteurs impliqués dans la planification des PEV en favorisant une vision partagée par tous. Cette vision

partagée permet également d'assurer son application lors des processus d'analyse et d'approbation de projets dont les bénéfices sont décrits à la section 5.3. De plus, le discours des acteurs indique que la conception et l'utilisation de l'ensemble des outils pertinents crée une synergie qui maximise les bénéfices de l'utilisation des outils faite de façon isolée. Cette synergie dépasse les bénéfices offerts par la concordance obligatoire prescrite par la loi (MAMH, 2010j). Elle réfère plutôt à une conception intégrée, où les outils sont planifiés, réfléchis, conçus et utilisés comme un tout, et dont la clé de voute serait les outils de planification que sont le PU et les PPU.

Une telle utilisation des outils permet aux municipalités de tirer profit de chacune des opportunités que la LAU offre, en assurant que les lacunes des différents outils soient comblées par les autres outils disponibles et utilisés. Pour la planification des PEV, les bénéfices d'une telle pratique cités en entretien sont plutôt éloquentes : l'obtention d'espaces pour fins de PEV à faible coût, voire à coût nul et aux endroits les plus pertinents pour leur territoire. Ces avantages ne sont pas à négliger lorsque l'on sait que parmi les enjeux associés à la planification des PEV dans les milieux denses se trouvent la rareté de terrain et la rareté des ressources, tout comme l'influence des marchés immobiliers (qui influencent le coût d'acquisition des terrains) (Boulton et al., 2018).

5.1.2 Facteurs qui influencent la planification

Alors que les outils pertinents semblent disponibles et que leurs bénéfices sont largement détaillés par les professionnels, comment se fait-il que certains demeurent sous-utilisés ?

La présente recherche a permis de préciser certains facteurs en lien avec la planification des PEV qui étaient déjà connus (Rocheffort et al., 2019). À ce titre, le facteur du temps insuffisant pour procéder aux ajouts nécessaires identifié dans l'étude de Rocheffort et al. (2019) a été soulevé par la quasi-totalité des participants interrogés. Il importe de rappeler que les obligations de densification auxquelles les municipalités doivent se conformer²⁷ sont relativement récentes, tout comme les modifications apportées à la LAU pour augmenter la marge de manœuvre des

²⁷ Approximativement 10 ans lors de la réalisation de l'étude. Le PMAD de la CMM a été adopté en 2011 et celui de la CMQ, en 2012.

municipalités notamment en ce qui a trait aux contributions pour fins de PEV et autres travaux municipaux. Ainsi, le temps semble avoir manqué, selon les professionnels interrogés, pour intégrer ces nouvelles possibilités dans leurs outils et mieux réfléchir à la planification des PEV. D'autres facteurs ont aussi été identifiés dans notre étude pour expliquer ce décalage, tels les enjeux concurrents, la capacité de payer, et la rareté des terrains et des ressources. Il s'agit de facteurs similaires à ceux relevés précédemment dans les études de Boulton et al. (2018) et d'Ordóñez et al. (2020) pour l'Australie. Toutefois, la recherche a mis en lumière que les professionnels interrogés sont sensibles à l'importance de la planification des PEV et pour nombre d'entre eux, des modifications aux outils et aux pratiques ont été apportées récemment ou sont à venir prochainement pour leur assurer une plus grande place.

Fait à noter, les résultats des entretiens indiquent également que le temps n'apparaît pas comme le seul enjeu en cause pour expliquer que certains outils soient sous-utilisés. La facilité d'utilisation de certains outils mentionnée par les participants apporte un second facteur justificatif. L'utilisation généralisée du règlement sur le lotissement pour les contributions pour fins de PEV et la façon dont son utilisation a été décrite par les professionnels s'éloigne d'une utilisation des outils en synergie. Malgré le fait que plusieurs professionnels aient relevé en entretien la pertinence d'utiliser un plan directeur des PEV tout comme le PU et le PPU, plus de la majorité d'entre eux a également souligné que le seuil maximal prescrit à la LAU pour les contributions pour fins de PEV fait tout de même office de cible maximale et pour certains, il a été enchâssé dans les outils de planification. Ainsi, il ne suffit pas aux municipalités de disposer de ces outils pour pouvoir planifier des PEV à la hauteur de leurs attentes, particulièrement en milieu dense, elles doivent également planifier les besoins auxquelles elles souhaitent répondre. La recherche a d'ailleurs fait ressortir que l'outil idéal pour ce faire est le plan directeur des parcs et espaces verts. Toutefois, selon les professionnels interrogés, les plans directeurs omettent fréquemment la planification des besoins à long terme et ne couvrent généralement pas les milieux naturels, dont la planification est reléguée à un plan directeur spécifique à ces espaces. Ces constats reprennent ceux de Garcia-Garcia et al. (2020) pour l'Australie, qui indiquaient que les délais pour implanter de nouvelles façons de faire expliquent en partie l'absence de stratégie globale en lien avec les PEV.

Enfin, la recherche a permis de mettre en lumière les effets négatifs sur les PEV que perçoivent les professionnels en lien avec les nouvelles responsabilités imposées aux municipalités de céder des terrains aux CSS pour des écoles. Le fait que les besoins en terrains soient transmis à la dernière minute, une fois les projets de consolidation approuvés, signifie généralement qu'aucun espace résiduel n'est disponible dans ces projets pour accueillir cette école requise. Par conséquent, les espaces « disponibles » (non-construits et de propriété publique), s'avèrent majoritairement être des PEV. Cette obligation légale implique donc qu'un choix doit être fait entre les usages que ces terrains devront accueillir : des PEV ou une école. Puisque la Loi sur l'instruction publique oblige les municipalités à céder des terrains, souvent dans des délais très courts, l'effet de rareté des terrains et des ressources a entraîné dans la quasi-totalité des entretiens réalisés, le sacrifice d'un PEV à des fins d'école. Cette constatation des acteurs interrogés confirme les réserves émises par Gioux et Chouinard (2021) concernant le fait que la possibilité d'utiliser les contributions pour fins de PEV à des fins scolaires risquerait de compromettre l'offre en PEV. La recherche offre toutefois des solutions à ces enjeux, en démontrant qu'une planification réalisée en amont des projets, qui comprend une connaissance de l'ensemble des besoins à combler, permet d'éviter de sacrifier des PEV en permettant de répondre à l'ensemble des besoins à combler.

Au final, ces facteurs laissent entrevoir le lien fort qui existe entre les outils et les pratiques professionnelles de planification et font ressortir les défis auxquels sont confrontées les municipalités québécoises. Toutefois, selon les professionnels interrogés, les bénéfices que peuvent apporter les outils permettent de solutionner nombre de ces défis, et les municipalités gagneraient à les utiliser à leur plein potentiel pour assurer une planification des PEV adéquate.

5.2 Les pratiques professionnelles compensent-elles l'absence d'outils ?

La seconde hypothèse émise par la chercheuse vise les pratiques professionnelles des acteurs impliqués dans la planification des PEV. Cette hypothèse avançait que pour pallier l'absence de

certaines outils, les municipalités s'appuient sur les pratiques professionnelles pour obtenir les bénéfices que les outils absents auraient pu apporter. L'hypothèse concluait en suggérant que cette façon de faire, bien que permettant de combler certains manques, ne serait tout de même pas suffisante pour répondre à l'ensemble des besoins à combler dans les milieux à consolider.

Les résultats de la recherche démontrent un lien très fort entre les outils d'aménagement et d'urbanisme et les pratiques professionnelles qui les accompagnent. De plus, les professionnels interrogés ont développé de nombreuses pratiques innovantes permettant de solutionner certains enjeux associés à l'absence d'outils essentiels. La recherche a permis d'illustrer que les outils et les pratiques se complètent et bien que les pratiques puissent combler certaines lacunes aux outils, elles ne peuvent s'y substituer complètement.

5.2.1 Pratiques porteuses de succès

Plusieurs pratiques porteuses ont été évoquées par les professionnels pour améliorer l'offre en PEV. Parmi celles-ci, l'ajout de liens actifs vers les PEV existants et projetés permet de maximiser l'offre en PEV en tirant profit des opportunités que le milieu d'insertion offre. Cette pratique rappelle la méthode de planification associée à la forme des espaces présentée par Maruani et Amit-Cohen (2007). Selon ces auteurs, cette méthode propose de tirer profit d'espaces sous-utilisés et d'améliorer la connectivité des PEV existants pour bonifier l'offre en PEV. Ces bénéfices ont d'ailleurs été relevés par les participants comme pouvant solutionner l'impossibilité d'ajouter des PEV additionnels, et rejoignent les conclusions de certains auteurs sur l'impact bénéfique de la connectivité sur l'offre en PEV (Panter et al., 2019; Maruani et Amit-Cohen, 2007). D'ailleurs, ces bénéfices sont essentiels à la planification des PEV, puisqu'ils répondent en partie à certains enjeux de rareté des grands espaces ouverts et de coûts d'acquisition élevés (Gobster, 1995).

Ensuite, les professionnels ont décrit comment la combinaison d'outils d'aménagement et d'actions coordonnées permet d'éviter la concurrence des besoins en les assemblant pour qu'ils puissent être traités en complémentarité. Bien que les conclusions de notre étude confirment ce qui est déjà bien connu quant aux bénéfices d'actions coordonnées, elles ajoutent des précisions quant aux bénéfices que cela apporte à la planification des PEV. La recherche illustre comment la concertation et la coordination donnent naissance à des solutions innovantes aux enjeux de

rareté de terrains et de ressources financières. Comment également des actions coordonnées et concertées permettent de faciliter la conciliation des besoins ce qui permet de combiner les fonctions que les PEV doivent jouer tout en créant des espaces mieux localisés et qui améliorent l'expérience des usagers. Comment enfin, elles permettent d'éviter le sacrifice d'espaces ou de besoins à combler en considérant l'ensemble des besoins. Les bénéfices associés aux actions coordonnées sur la planification des PEV et les façons d'y arriver décrits dans cette recherche apportent certains éléments de réponses à ce facteur d'influence relevé par Garcia-Garcia et al. (2020) en Espagne. Enfin, en indiquant comment ces façons de faire évitent de dédoubler des espaces ou de sacrifier certaines fonctions, cette recherche apporte un éclairage spécifique au territoire québécois sur les conclusions identifiées dans le travail de Haaland et van Den Bosc (2015) quant aux défis associés à l'offre en PEV, telle la compétition qui s'exerce entre les différentes fonctions.

Les actions coordonnées des acteurs permettant d'assurer une complémentarité des espaces apparaît également comme un facteur important en Italie selon l'étude réalisée par Colavitti et al. (2020), tout comme une meilleure accessibilité aux PEV (citée précédemment). Ces facteurs permettent tous deux de maximiser les potentiels et l'utilisation des PEV existants (Haaland et van den Bosch, 2015; Ståhle, 2010). Ces bénéfices ne sont pas à négliger alors que plusieurs professionnels interrogés croient que les parcs et espaces verts sont appelés à répondre à de plus en plus de fonctions et que ces dernières pourraient être affectées de façon négative par une offre réduite en PEV. D'ailleurs, plusieurs auteurs avaient déjà identifié cette diversité de fonctions et leurs relations avec l'offre en PEV (Artmann et al., 2019; Colavitti et al., 2020; Pincetti et Gearin, 2005).

Toutefois, ces activités coordonnées ne sont pas implantées de façon généralisées au Québec. Le discours des acteurs décrit de récentes restructurations internes effectuées afin de faciliter les échanges entre les différents acteurs impliqués. Ces changements organisationnels importants sont le reflet des lacunes observées par les professionnels à l'égard des processus actuels qui les gouvernent et des solutions qui ont été apportées pour y répondre. Ces actions témoignent de la pertinence de la coordination interne et illustre les effets et les pratiques les plus porteuses mises en place par les municipalités pour solutionner les défis que posent le contexte de rareté de

terrains et de ressources dans les milieux à consolider. En agissant pour modifier leurs processus internes, les municipalités illustrent leur volonté réelle de se prendre en main pour agir sur cette problématique.

La recherche a également mis en lumière et précisé la multiplicité d'acteurs qui porte la responsabilité de la planification des PEV et ce que cela implique pour la planification des PEV. L'absence d'un porteur réellement identifié a été relevée par les professionnels tout comme les moyens de solutionner les enjeux que cela occasionne. Les entretiens ont révélé que certaines municipalités ont mis sur pied des mécanismes systématique de concertation. Ces actions concertées et coordonnées ont contribué, selon les professionnels interrogés, à l'émergence de certaines pratiques innovantes et à une utilisation plus optimale des outils à leur disposition. Parmi les pratiques soulevées se trouvent notamment l'annexion de différents types d'espaces afin de créer des PEV plus grands et offrant une meilleure expérience aux usagers, la combinaison de plusieurs fonctions au sein d'un même espace, le développement d'ententes entre les CSS et les municipalités pour utiliser sur une plus grande plage horaire les mêmes espaces. Colavitti et al. (2020) et Zwierzchowska et al. (2018) soulignent que les outils doivent toutefois être adaptés pour inclure les nouveaux besoins à combler, ce que la recherche renforce en précisant les contenus des différents types d'outils (tableau 1) et les bénéfices issus de la synergie (tableau 6). Il en résulte, selon les résultats des entretiens, une offre en PEV plus complète et mieux adaptée au contexte qui assure une place à l'ensemble des fonctions que doivent offrir les PEV plutôt que de les opposer par manque d'espace, de temps et de ressources. À ce titre, la recherche permet de préciser que les défis identifiés par Boulton et al., (2020) et Mell (2018 et 2020) associés à la rareté des ressources, notamment humaines et financières, sont à la fois un frein et une réponse aux actions coordonnées et concertées.

Enfin, certaines pratiques évoquées en entretien n'ont pu être approfondies faute de représentativité. C'est notamment le cas de l'utilisation du droit de préemption, puisque son utilisation n'est pas offerte à toutes les municipalités à l'heure actuelle pour des fins de PEV. Un tel outil constitue un moyen additionnel d'acquérir un terrain alors que ceux-ci sont rares et difficiles à acquérir selon les participants et la littérature (Byrne et Sipe, 2010). Toutefois, la pertinence dans la pratique d'un tel outil, son fonctionnement et les bénéfices qu'il pourrait

apporter à la planification des PEV n'a toutefois pas pu être suffisamment validé en entretien, faute de représentativité. Une étude approfondissant les bénéfices que cet outil apporte pourrait éclairer l'état québécois sur la pertinence de rendre disponible cet outil à toutes les municipalités québécoises afin qu'elles puissent avoir accès à un moyen additionnel d'acquiescer des espaces à des fins de PEV.

Au final, les professionnels ont souligné que leur créativité, leur expertise et leurs actions coordonnées et concertées permettent de maximiser les potentiels des outils existants et même, dans certains cas, apporter des gains additionnels lors des processus d'analyse et d'approbation de projets. Toutefois, les professionnels concluent également que les outils d'aménagement et d'urbanisme sont essentiels à la planification des PEV et qu'ils sont à la base des pratiques professionnelles. Sans ces outils, ils s'entendent sur le fait que les pratiques seules apportent certains bénéfices, mais ne peuvent pallier le rôle que les outils doivent jouer.

5.2.2 Planifier adéquatement les PEV

À ce titre, la recherche a permis d'illustrer que la planification des besoins en PEV fait partie de ces pratiques qui peuvent menacer l'offre en PEV si elles ne sont pas appuyées sur les outils de planification. Au Québec, la méthode de planification des PEV décrite par les professionnels s'apparente à une méthode de planification normative, telle que décrite par Maruani et Amit-Cohen (2007). Le constat qui se dégage du discours des professionnels indique une utilisation systématique des contributions pour fins de PEV qui se transpose comme une norme pour planifier les PEV. Cette façon de planifier, bien que répandue selon les professionnels et la littérature (Maruani et Amit-Cohen, 2007), comporte également de nombreuses lacunes. En effet, de nombreux auteurs soulèvent qu'elle ne considère pas les besoins de la population ni les fonctions additionnelles que les PEV sont appelés à remplir dans les milieux à consolider, comme la gestion des eaux pluviales, la préservation de corridors naturels et la mitigation des effets négatifs du réchauffement climatique (Boulton et al., 2019; Artmann et al., 2019; Haaland et van den Bosc, 2015; Colavitti, 2020). Le discours des acteurs émis dans le cadre de la présente recherche converge également vers ces conclusions tout en permettant de préciser en quoi cette méthode de planification affecte négativement les PEV au Québec. Les effets négatifs cités en

entretiens réfèrent à des PEV qui sont mal localisés, qui n'offrent pas des aménagements adaptés aux besoins des populations auxquelles ils sont destinés et qui ne peuvent accueillir tous les besoins à combler faute d'espace.

Toutefois, malgré les lacunes de cette méthode, une absence totale de balises quantitatives n'est pas souhaitable à l'égard de la pratique puisqu'il y a un risque d'iniquités dans la distribution des parcs et espaces verts (Nucci, 2018). Ce constat a également été émis par les professionnels interrogés. Ces derniers ont précisé que cette façon d'utiliser les normes relatives aux contributions pour fins de PEV assure l'ajout de nouveaux PEV localisés majoritairement dans les projets soumis puisque c'est là où cette norme est applicable. Cela désavantage donc les secteurs où cette norme ne peut être utilisée. Malgré cet effet négatif, les acteurs concluent que sans ces normes, ces espaces ne verraient pas le jour. D'ailleurs, la rareté des gestes d'acquisition a été soulevée par les professionnels, ce qui renforce cette affirmation. Ainsi, malgré leurs lacunes, les outils normatifs, tel le règlement de lotissement ou de zonage permettent d'assurer une offre minimale dans les milieux à consolider.

Par contre, l'offre qui résulte de cette norme dans les milieux à consolider n'est pas optimale selon les professionnels. Pour planifier une offre adéquate, la littérature indique qu'une méthode de planification prenant appui sur les besoins des citoyens permet de mieux répondre aux attentes des citoyens (Byrne et Sipe, 2010; Nucci, 2018). La complexité de cette méthode, associée à la volatilité des besoins des populations en zones dense, aux délais requis pour l'appliquer et aux coûts pour l'appliquer la rendent cependant difficile d'utilisation (Byrne et Sipe, 2010; Nucci, 2018). Lors de la recherche, la pertinence d'une telle méthode a été soulevée en entretien. Toutefois, ce sont principalement les défis associés à sa complexité et au manque d'outils pour y arriver qui justifient sa faible utilisation au Québec. En parallèle, la recherche indique que la force légale et la facilité d'application des outils normatifs non discrétionnaires sont si importants qu'ils peuvent nuire à l'utilisation d'une méthode basée sur les besoins des citoyens qui est plus complexe à utiliser et dont les balises sont à déterminer par les municipalités.

Trois participants ont suggéré l'utilisation d'une grille d'analyse qualitative et quantitative s'appuyant sur le contexte pour solutionner les enjeux associés à la complexité de cette méthode.

Les professionnels ont indiqué que si les municipalités en disposaient, cette grille leur permettrait de mesurer les différentes variables pertinentes à l'offre en PEV des projets soumis et ainsi fournir une offre réellement adaptée aux réalités du milieu et des populations à qui les PEV sont réellement destinés. Cet outil rappelle celui proposé par Orsi (2018) dans son étude portant sur les 10 plus grandes villes américaines. Le développement d'une telle grille d'analyse, en collaboration avec les municipalités québécoises, faciliterait la planification des PEV pour les municipalités en réduisant le temps et les ressources requises pour ce faire. De plus, une telle grille pourrait potentiellement solutionner les désavantages associés à la planification des PEV en fonction des caractéristiques des populations et du territoire relevés par Nucci (2018) en territoire londonien. Au final, l'utilisation d'une grille d'analyse appuyée sur la littérature et adaptée au contexte québécois permettrait d'offrir une solution aux facteurs qui agissent sur la planification des PEV soulevés par Boulton et al. (2018), que sont notamment la rareté de temps, de ressources humaines et de ressources financières. Le développement d'un tel outil, appuyé sur la littérature et le contexte québécois serait une piste de recherche pertinente pour appuyer les municipalités québécoises dans l'exercice de planification des PEV.

Enfin, nos résultats renforcent les conclusions de Artmann et al. (2019) et de Byrne et Sipe, (2010) relativement à la difficulté de planifier des PEV en fonction des besoins et offrent certaines pistes de solutions propres au territoire québécois concernant des outils potentiels à développer. Elles renforcent également celles de Boulton et al. (2018) concernant les défis associés au manque de temps pour procéder à ces modifications afin d'ajuster les outils. À ce titre, le fait que plusieurs municipalités aient modifié ou planifient de modifier leurs outils disponibles indique que les pratiques professionnelles ne peuvent combler l'ensemble des lacunes à la planification associées à des outils absents ou incomplets.

5.2.3 La pratique de la négociation

Enfin, la dernière pratique soulevée en entretien comme ayant un impact majeur sur l'offre en PEV est la négociation issue des processus d'analyse et d'approbation des projets. La recherche a permis de mettre en évidence le rôle que joue cette pratique dans la planification des PEV au

Québec, ajoutant ainsi des connaissances à cette pratique qui nous semble peu documentée à ce jour.

Selon les acteurs, cette pratique apparaît comme étant le principal levier utilisé pour obtenir de nouveaux PEV dans les milieux à consolider et, à ce titre, toutes les pratiques et outils facilitant son issue sont cités comme essentiels. De plus, l'analyse des propos tenus lors des entretiens indique que l'offre en PEV qui résulte de la négociation dans le cadre des processus d'analyse et d'approbation des projets est directement associée au succès cette pratique. Étonnamment, cette pratique ne figure pas directement dans les outils alors que le discours des professionnels indique qu'elle est inhérente à leur utilisation et semble bien implantée dans les pratiques professionnelles.

Concernant les facteurs qui influencent son issue, notre recherche conclut que le type de projet analysé (dans le cadre d'un PPU, sur des terrains de propriété municipale ou publique et avec ou sans travaux municipaux) a un impact considérable sur l'offre en PEV. Cet impact se manifeste par les outils que les municipalités peuvent utiliser selon les types de projets et les leviers de négociation qu'ils offrent.

À titre d'exemple, lorsque la municipalité possède le terrain, elle dispose d'un levier plus important dans la négociation que la simple utilisation des outils d'aménagement, ce qui peut lui donner un avantage considérable dans la planification de l'offre en PEV. L'importance de ce levier avait déjà été identifiée par Maruani et Amit-Cohen (2011) dans la région de Tel-Aviv.

Les outils d'aménagement offrent également des leviers de négociation aux municipalités comme la possibilité d'acquérir un terrain mieux localisé, d'une superficie plus importante et à un coût moindre. Ces avantages pourront nourrir les réflexions des municipalités et leur offrir des solutions additionnelles aux décisions qu'elles prendront à l'égard du rôle qu'elles voudront jouer dans la planification des milieux à consolider. La recherche indique que ce sont les outils qui permettent aux municipalités d'exiger des contributions sans contrepartie (règlement de lotissement et de zonage, ententes relatives aux travaux municipaux) qui sont les plus populaires auprès des professionnels interrogés. Cette popularité est d'ailleurs confirmée par l'enquête sur l'utilisation des outils d'aménagement et d'urbanisme (Rocheffort et al., 2019). Toutefois, en

l'absence d'attentes clairement identifiées en amont ou déterminées tôt dans le processus d'analyse et d'approbation des projets, ces outils peuvent être sous-utilisés ou nuire à la planification des PEV. Ces enjeux avaient déjà été soulevés par Pincetl et Gearin (2005) mais cette recherche a permis de préciser ceux relatifs au contexte législatif québécois, qui réfèrent notamment aux cessions obligatoires de terrains pour fins d'école et à l'utilisation généralisée des dispositions spécifiques aux contributions pour fins de PEV règlement de lotissement.

5.3 Conclusion

À travers la perspective des professionnels municipaux de l'aménagement, cette étude a approfondi la façon dont l'offre en PEV est planifiée dans les milieux à consolider québécois. Cette étude s'inscrit dans le contexte où, 10 ans après l'adoption des PMAD des communautés métropolitaines de Montréal et de Québec, ces régions et d'autres telle la région de Gatineau, ont maintenant l'obligation de se consolider.

Le compte-rendu de l'Agora métropolitaine rappelait, en décembre 2021, la nécessité « d'avoir facilement accès à des espaces verts » (p.15) en lien avec l'entrée en vigueur du PMAD 10 ans plus tôt. Pour cet organisme, les PEV contribuent à la création de milieux de vie durables qui encouragent la mobilité active et aident à la lutte contre les changements climatiques. Toutefois, la consolidation urbaine entraîne son lot de défis et la planification des PEV dans ces milieux n'y fait pas exception. Cette recherche a permis de mieux comprendre comment se planifient les PEV au Québec et les réponses que les municipalités québécoises ont apportées aux défis associés aux milieux à consolider. La perspective des professionnels a permis de documenter l'utilisation des outils d'aménagement que les municipalités ont à leur disposition et les pratiques que les professionnels utilisent pour planifier les PEV, notamment lors de l'analyse des projets de consolidation.

L'analyse du discours des acteurs indique que malgré les gains obtenus en PEV grâce aux outils et aux pratiques, un manque à gagner dans l'offre en PEV semble se dessiner selon ces acteurs dans les milieux à consolider. Ils auraient constaté un certain décalage entre les volontés contenues dans les outils de planification et l'offre en PEV qui est issue des projets de consolidation approuvés. Cette recherche portant sur le discours des acteurs, elle n'a pas pu permettre de

vérifier ces arguments ni d'en mesurer leurs portées réelles sur le territoire. Afin de valider ce constat, une étude qui comparerait l'offre en PEV dans les milieux en consolidation à l'offre planifiée ou souhaitée permettrait de valider les arguments avancés par les professionnels et d'en préciser la portée.

Ensuite, cette recherche a approfondi l'utilisation des outils et leurs rôles dans la planification des PEV de même que certaines pratiques, associées majoritairement à l'utilisation des outils et à la gouvernance. Par contre, elle a fait ressortir les nombreux défis associés à la détermination des besoins en PEV qui se déclinent par la suite dans les outils pour en assurer leur mise en œuvre. À ce titre, bien que les outils disponibles apparaissent relativement suffisants aux dires de la majorité des professionnels interrogés, deux outils additionnels ont été cités en entretien pour appuyer les municipalités dans la planification des PEV : une grille d'analyse qualitative et le droit de préemption. Ces outils pourraient offrir aux municipalités une solution aux enjeux de rareté de temps et de terrain soulevés à la fois dans la littérature (Boulton et al., 2018; Byrne et Sipe, 2010) et par l'ensemble des professionnels interrogés. Toutefois, le fonctionnement et les bénéfices que ces outils peuvent apporter à la planification des PEV n'ont pas pu être suffisamment validés en entretien. La faible représentativité et le fait que ces outils n'étaient pas utilisés mais plutôt souhaités expliquent pourquoi la recherche n'a pas approfondi ces outils. Toutefois, ils apparaissent pertinents à la planification des PEV selon les professionnels interrogés. Par conséquent, une étude approfondissant l'utilisation et les bénéfices de ces deux outils pourrait éclairer l'état québécois sur la pertinence de les rendre disponibles à toutes les municipalités québécoises afin qu'elles puissent avoir accès à un moyen additionnel de planifier et d'acquérir des espaces à des fins de PEV.

D'un autre côté, plusieurs enjeux importants relatifs à la planification des PEV n'ont pas pu être abordés par la recherche mais mériteraient qu'une recherche s'y attarde en raison des impacts qu'ils peuvent avoir sur la planification et conséquemment l'offre en PEV. D'abord, les enjeux d'équité, de plus en plus cités dans la littérature (Frey, 2017) peuvent influencer sur les bénéfices offerts par les PEV et même justifier la priorisation de certaines actions selon les professionnels interrogés. Ensuite, les enjeux émergents associés à l'environnement et la résilience des milieux, notamment en termes de rétention des eaux pluviales et d'infrastructures vertes (Boulton et al.

2018; Davies et Laforteza, 2017). Les préoccupations environnementales ont semblé prendre de plus en plus d'importance pour les acteurs interrogés et les municipalités qui les emploient, mais les outils disponibles ou utilisés pour encadrer ces enjeux étaient rares ou absents pour la quasi-totalité des municipalités analysées. Enfin, de façon spécifique au territoire et aux lois et outils québécois, se trouvent les enjeux associés à la nouvelle obligation qu'ont les municipalités de céder des terrains aux CSS pour fins d'écoles. Cette obligation bien qu'accompagnée de pouvoirs législatifs permettant aux municipalités d'exiger des contributions pour la financer, semble menacer directement l'offre en PEV selon les professionnels interrogés. De plus, au-delà des coûts d'acquisition élevés d'un terrain dans un milieu à consolider, se trouve également les délais serrés imposés pour acquérir et céder ces terrains selon les participants de l'étude. Ainsi, bien que la recherche relève que plus de la moitié des participants ait cité des exemples où cette cession a engendré une réduction de l'offre en PEV, le court laps de temps qui s'est écoulé entre l'entrée en vigueur de ces nouvelles obligations et la réalisation de cette recherche est insuffisant pour conclure à une tendance. Pour chacun de ces thèmes, il y aurait donc lieu d'approfondir dans une future recherche les outils utilisés et l'influence de chacun d'eux sur la planification des PEV afin de mieux comprendre les rôles qu'ils jouent et l'influence réelle qu'ils ont.

Enfin, cette recherche permet de sensibiliser les différents acteurs impliqués à l'importance des PEV dans les milieux à consolider et aux enjeux de cette planification. Tout cela, en apportant des solutions concrètes à la planification des PEV à un moment où la consolidation ne fait que débiter. Une meilleure compréhension des bénéfices et des rôles des PEV dans les milieux à consolider peut aider les municipalités à mieux planifier les PEV dans ces milieux, tel que l'ont constaté Beer et al. (2003) en Suède et aux Pays-Bas. De plus, les municipalités québécoises peuvent tirer profit de l'application des conclusions de cette étude pour les appuyer dans leur planification et dans les approbations des projets qu'elles auront à faire. Enfin, cette recherche leur permet d'identifier les outils et contenus essentiels les plus pertinents dans la planification des PEV de même que les pratiques les plus porteuses afin de maximiser la planification de leur offre en PEV.

Références bibliographiques

Agence Parcs Canada, G. du C. (2020, janvier 16). *Parcs Canada—Accueil*.
<https://www.pc.gc.ca/fr/index>

Agence de la Santé publique et des Services sociaux de Montréal (2010). L'accessibilité aux parcs et aux installations sportives pour les familles montréalaises, volet 1. Étude géomatique, consulté en ligne le 29 mars 2022, à l'adresse suivante :
https://santemontreal.qc.ca/fileadmin/user_upload/Uploads/tx_asssmpublications/pdf/publications/978-2-89494-958-0.pdf

Agora métropolitaine (2021), compte-rendu, 4^e édition, 57 pages, consulté en ligne le 1^{er} janvier 2022, à l'adresse suivante : https://cmm.qc.ca/wp-content/uploads/2021/12/rapport-agora-2021-FINAL_02.12.2021.pdf

Antoniolli, A. et Poulet, D. (hiver 2018). Faire un plan directeur des parcs et espaces verts. Projet espaces, Hiver 2018-2019 – Vol. 41 No 4, p.36 à 40.

Artmann, M., Kohler, M., Meinel, G., Gan, J., et Iloja, I.-C. (2019). How smart growth and green infrastructure can mutually support each other—A conceptual framework for compact and green cities. *Ecological Indicators*, 96, 10-22. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2017.07.001>

Beaupré, P., Laoui, R., et Hébert, M. (2017). Le chercheur face aux défis méthodologiques de la recherche—Freins et leviers. *Presses de l'Université du Québec*.

Beer, A. R., Delshammar, T., & Schildwacht, P. (2003). A changing understanding of the role of greenspace in high-density housing: A European perspective. *Built Environment (1978-)*, 132-143.

Bilger, M., et Carrieri, V. (2013). Health in the cities : When the neighborhood matters more than income. *Journal of Health Economics*, 32(1), 1-11.
<https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2012.09.010>

Birks, M., et Mills, J. (2015). *Grounded theory: A practical guide*, 2^e édition. *Sage*. 194 p.

- BLAIS, Pierre, Isabelle BOUCHER et Alain CARON (2012). L'urbanisme durable : Enjeux, pratiques et outils d'intervention, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, coll. « Planification territoriale et développement durable », 93 p.
- Bouffard et Asselin (2017). Les ententes de promoteur : utilités et caractéristiques, Morency Avocats, 58 pages. Consulté en ligne le 29 mars 2022, à l'adresse suivante : https://morencyavocats.com/uploads/publications/Ententes-promoteurs_congres-combeq-2017.pdf
- Boulton, C., Dedekorkut-Howes, A., et Byrne, J. (2018). Factors shaping urban greenspace provision : A systematic review of the literature. *Landscape and Urban Planning*, 178, 82-101. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2018.05.029>
- Boulton, C., Dedekorkut-Howes, A., et Byrne, J. (2019). Through a local governance lens: Divergent and Convergent perspectives of effective urban greenspace provision. *In State of Australian Cities 2019 Conference Proceedings*.
- Boulton, C., Dedekorkut-Howes, A., Holden, M., et Byrne, J. (2020). Under pressure : Factors shaping urban greenspace provision in a mid-sized city. *Cities*, 106, 102816. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102816>
- Boutin, Gérald. (2018). L'entretien de recherche qualitatif (2e éd.). *Presses de l'Université du Québec*.
- Bowler, D. (2010). The importance of nature for health : Is there a specific benefit of contact with green space? Systematic Review - *Collaboration for Environmental Evidence*, No.40. <https://www.cabdirect.org/cabdirect/abstract/20103229510>
- Buitelaar, E., et Segeren, A. (2011). Urban structures and land. The morphological effects of dealing with property rights. *Housing Studies*, 26(5), 661-679.
- Byomkesh, T., Nakagoshi, N., & Dewan, A. M. (2012). Urbanization and green space dynamics in Greater Dhaka, Bangladesh. *Landscape and Ecological Engineering*, 8(1), 45-58.

Byrne, J., et Sipe, N. (2010). Green and open space planning for urban consolidation—A review of the literature and best practice.

Byrne, J., Sipe, N., et Searle, G. (2010). *Green around the gills? The challenge of density for urban greenspace planning in SEQ.* Australian Planner, 47(3), 162-177.
<https://doi.org/10.1080/07293682.2010.508204>

Calthorpe, P. (1993). The Next American Metropolis : Ecology, Community, and the American Dream. *Princeton Architectural Press.*

Choumert, J., et Salanie, J. (2008). Provision of urban green spaces : Some insights from economics. *Landscape Research*, 33(3), 331-345.
<https://doi.org/10.1080/01426390802045996>

Colavitti, A. M., Floris, A., et Serra, S. (2020). Urban Standards and Ecosystem Services : The Evolution of the Services Planning in Italy from Theory to Practice. *Sustainability*, 12(6), 2434. <https://doi.org/10.3390/su12062434>

Commission for Architecture and the Built Environment (2005) Start with the park, creating sustainable urban greenspaces in areas of housing growth and renewal, *Cabe Space*, 111 p.

Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) (s.d.), Plan métropolitain d'aménagement et de développement - PMAD, consulté en ligne à l'adresse suivante:
<https://cmm.qc.ca/planification/plan-metropolitain-damenagement-et-de-developpement-pmad/>

Communauté métropolitaine de Montréal (s.d.b) Guide d'aménagement pour les aires TOD (transit-oriented-development), 84 p. Consulté en ligne le 1^{er} janvier 2021, à l'adresse suivante:
https://archives.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Reseau_electrique_m%C3%A9ropolitain/documents/DB42.pdf

Communauté métropolitaine de Québec (2013). Bâtir 2031, Structurer, attirer, durer, Le Plan métropolitain d'aménagement et de développement du territoire de la Communauté

métropolitaine de Québec. Consulté le 1^{er} janvier 2022, à l'adresse suivante :
<https://cmquebec.qc.ca/wp-content/uploads/2018/11/pm-pmad-en-vigueur.pdf>

Conseil canadien des parcs. (2020). Cadre stratégique 2020-2024, Consulté 6 mai 2021, à l'adresse
https://parks-parcs.ca/wp-content/uploads/2020/08/FR-CPC-SF-2020-24_SPREADS.pdf

Corbière, M., & Larivière, N. (2020). Méthodes qualitatives, quantitatives et mixtes, 2e édition:
Dans la recherche en sciences humaines, sociales et de la santé. PUQ.

Davies, C., et Laforteza, R. (2017). Urban green infrastructure in Europe: Is greenspace planning
and policy compliant?. *Land use policy*, 69, 93-101.

Dorothy C. Ibes, A multi-dimensional classification and equity analysis of an urban park system: A
novel methodology and case study application, *Landscape and Urban Planning*, Volume 137,
2015, Pages 122-137,

Douglas, I. (2012). Urban ecology and urban ecosystems : Understanding the links to human
health and well-being. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 4(4), 385-392.
<https://doi.org/10.1016/j.cosust.2012.07.005>

Ekkel, E. D., et de Vries, S. (2017). Nearby green space and human health : Evaluating accessibility
metrics. *Landscape and Urban Planning*, 157, 214-220.
<https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2016.06.008>

Emond, J. (2017). Les espaces verts urbains et leur contribution à l'amélioration de la qualité de
vie des résidents de La Petite-Patrie.

Ewin, R., et Cervero, R. (2001). Travel and built environment: a synthesis. *Transportation Research
Record*, 1780, 35-15.

Ewing, R., Bartholomew, K., Burden, D., Zimmerman, S., et Brown, L. (2013). *Pedestrian- et transit-
oriented design*. Urban Land Institute.

Fabos, J. G. (2004). Greenway planning in the United States: its origins and recent case
studies. *Landscape and urban planning*, 68(2-3), 321-342.

- Fontaine, N. (2011). La contribution aux fins de parc, terrains de jeux et espaces naturels: où en sommes-nous?. *Bulletin de l'Observatoire québécois du loisir*, 9(2).
- Fuller, R. A., et Gaston, K. J. (2009). The scaling of green space coverage in European cities. *Biology Letters*, 5(3), 352-355. <https://doi.org/10.1098/rsbl.2009.0010>
- Garcia-Garcia, M.J, Christien, L., Garcia-Escalona, E., et Gonzalez-Garcia, C. (2020). Sensitivity of green spaces to the process of urban planning. Three case studies of Madrid (Spain). *Cities*, 100, 102655. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102655>
- Gagnon, Y.-C. (2011). L'étude de cas comme méthode de recherche (2^e éd.). *Les presses de l'université du Québec*, 142 pages.
- Gagnon-Larocque, A., Papadimitriou, D.J., Hudon, A., (2018). La Ville de Montréal adopte un règlement sur le droit de préemption, consulté en ligne le 31 mars 2022, à l'adresse suivante : <https://www.mccarthy.ca/fr/references/blogues/lay-land/la-ville-de-montreal-adopte-un-reglement-sur-le-droit-de-preemption>.
- Gauthier, B. (dir.) (2010). *Recherche sociale, de la problématique à la collecte de données* (5^e éd.). Les presses de l'université du Québec, 780 p.
- Giroux, L. et Chouinard, I. (2021a) Titre IV, les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme. Chapitre 1, section 2 – La conformité. Collection de droit 2021-2022. École du Barreau du Québec, vol. 8, Titre IV, Les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme, consulté en ligne le 5 juin 2022, à l'adresse suivante : <https://www.lareference.editionsyvonblais.com/maf/app/document?docguid=mB05E089320934B079FE9CDBF3CD25A07>
- Giroux, L. et Chouinard, I. (2021b) Titre IV, les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme. Chapitre 9, section 3 - Les plans d'aménagement d'ensemble [P.A.E.]. Collection de droit 2021-2022. École du Barreau du Québec, vol. 8, Titre IV, Les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme, consulté en ligne le 5 juin 2022, à l'adresse suivante : <https://www.lareference.editionsyvonblais.com/maf/app/document?docguid=mB05E089320934B079FE9CDBF3CD25A07>

Giroux, L. et Chouinard, I. (2021c) Titre IV, les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme. Chapitre IX, section 4 – Les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble [P.P.C.M.O.I.]. Collection de droit 2021-2022. École du Barreau du Québec, vol. 8, Titre IV, Les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme, consulté en ligne le 5 juin 2022, à l'adresse suivante : <https://www.lareference.editionsyvonblais.com/maf/app/document?docguid=mB05E089320934B079FE9CDBF3CD25A07>

Giroux, L. et Chouinard, I. (2021d) Titre IV, les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme. Chapitre IV, section 3 – Les conditions préalables à l'approbation d'un plan relatif à une opération cadastrale, paragraphe D – La cession aux fins des besoins des centres de services scolaires. Collection de droit 2021-2022. École du Barreau du Québec, vol. 8, Titre IV, Les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme, consulté en ligne le 5 juin 2022, à l'adresse suivante : <https://www.lareference.editionsyvonblais.com/maf/app/document?docguid=mEC5ECF0538F84519A4C60CE60CE058F4>

Giroux, L. et Chouinard, I. (2021e) Titre IV, les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme. Chapitre IX, section 7 – Les ententes relatives aux travaux municipaux. Collection de droit 2021-2022. École du Barreau du Québec, vol. 8, Titre IV, Les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme, consulté en ligne le 5 juin 2022, à l'adresse suivante : <https://www.lareference.editionsyvonblais.com/maf/app/document?docguid=mEC5ECF0538F84519A4C60CE60CE058F4>

Gleeson, B. and Douglas, P. 2006. Towards a new Australian suburbanism. *Australian planner*, 43(1): 10–13.

Gobster, P. H. (1995). Perception and use of a metropolitan greenway system for recreation. *Landscape and Urban Planning*, 33(1-3), 401-413.

Govindarajulu, D. (2014). Urban green space planning for climate adaptation in Indian cities. *Urban climate*, 10, 35-41.

Guide sports loisirs (2018a), consulté en ligne le 31 mars 2022, à l'adresse suivante : <https://www.guides-sports-loisirs.ca/projetespaces/processus-gestion-parcs/vision/>

Guide sports loisirs (2018b), Le processus de gestion des parcs - La planification. Consulté en ligne le 31 mars 2022, à l'adresse suivante : https://www.guides-sports-loisirs.ca/projetespaces/wp-content/uploads/sites/8/2017/03/5.4_ProGestion_Planification.pdf

Guide sports loisirs (2018c), Le processus de gestion des parcs, urbanisme et parcs, consulté en ligne le 31 mars 2022, à l'adresse suivante : https://www.guides-sports-loisirs.ca/projetespaces/wp-content/uploads/sites/8/2017/03/5.1_ProGestion_UrbanismeEtParcs.pdf

Guide sports loisirs (2018d). Fiche savoir-faire – faire un plan directeur des parcs et espaces verts, 8 p., consulté en ligne le 31 mars 2022, à l'adresse suivante : http://www.projetespaces.ca/uploads/GIS_FicheSavoirFaire_PlanDirecteur.pdf

Haaland, C., et van Den Bosch, C. K. (2015). Challenges and strategies for urban green-space planning in cities undergoing densification : A review. *Urban forestry et urban greening*, 14(4), 760-771.

Harnik, P. (s. d.). *Innovative Parks for Resurgent Cities*. 42.

Hooper, P., Boruff, B., Beesley, B., Badland, H., et Giles-Corti, B. (2018). Testing spatial measures of public open space planning standards with walking and physical activity health outcomes : Findings from the Australian national liveability study. *Landscape and Urban Planning*, 171, 57-67. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2017.12.001>

Institut de la statistique du Québec (2019), Données sociodémographiques en bref, Volume 24, no 1 - octobre, consulté en ligne le 1^{er} janvier 2022, à l'adresse suivante : <https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/21171?docref=iNNDC7NLAvlqozdQjwuyw>

- James, P., Tzoulas, K., Adams, M. D., Barber, A., Box, J., Breuste, J., Elmqvist, T., Frith, M., Gordon, C., Greening, K. L., Handley, J., Haworth, S., Kazmierczak, A. E., Johnston, M., Korpela, K., Moretti, M., Niemelä, J., Pauleit, S., Roe, M. H., ... Ward Thompson, C. (2009). Towards an integrated understanding of green space in the European built environment. *Urban Forestry et Urban Greening*, 8(2), 65-75. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2009.02.001>
- Jim, C. Y., et Chen, W. Y. (2006). Impacts of urban environmental elements on residential housing prices in Guangzhou (China). *Landscape and urban planning*, 78(4), 422-434.
- Jim, C. Y., et Chan, M. W. (2016). Urban greenspace delivery in Hong Kong: Spatial-institutional limitations and solutions. *Urban Forestry & Urban Greening*, 18, 65-85.
- Kleinschroth, F., et Kowarik, I. (2020). COVID-19 crisis demonstrates the urgent need for urban greenspaces. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 18(6), 318-319. <https://doi.org/10.1002/fee.2230>
- Knaap, G.-J., et Talen, E. (2005). New Urbanism and Smart Growth : A Few Words from the Academy. *International Regional Science Review - INT REG SCI REV*, 28, 107-118. <https://doi.org/10.1177/0160017604273621>
- LeChasseur, M. A. (2009). Zonage et urbanisme en droit municipal québécois. Wilson & Lafleur. 523 p.
- Le Plateau-Mont-Royal, mars 2021, 3 pages. Consulté le 31 mars 2022, en ligne à l'adresse suivante : https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/ARROND_PMR_FR/MEDIA/DOCUMENTS/PMR_FICHE_URB__ART_89_MARS_21.PDF
- Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), Chapitre A-19.1 (2021), consulté en ligne le 1er janvier 2022 à l'adresse suivante: <http://legisquebec.gouv.qc.ca/en/document/cs/a-19.1?langCont=fr>
- Loi sur la qualité de l'environnement, chapitre Q-2 (2021), consulté en ligne le 1^{er} janvier 2022, à l'adresse suivante: <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/q-2>

Loi sur les cités et villes (LCV), chapitre C-19 (2021), consulté en ligne le 1^{er} janvier 2022 à l'adresse suivante: <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-19>

MAMH (s.d.). Outils en matière de planification, de réglementation et d'intervention directe. Consulté en ligne le 1^{er} janvier 2022, à l'adresse suivante : <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/avant-propos/outils-en-matiere-de-planification-de-reglementation-et-dintervention-directe/>

MAMH (2010a). Guide La prise de décision en urbanisme, Outils de réglementation. Consulté en ligne le 7 juin 2022, à l'adresse suivante : <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/reglementation/>

MAMH (2010b). Guide La prise de décision en urbanisme, Plan d'urbanisme. Consulté en ligne le 7 juin 2022, à l'adresse suivante : <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/plan-durbanisme/>

MAMH (2010c). Guide La prise de décision en urbanisme, Outils de réglementation. Consulté en ligne le 7 juin 2022, à l'adresse suivante : <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/reglementation/>

MAMH (2010d). Guide La prise de décision en urbanisme, Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD). Consulté en ligne le 7 juin 2022, à l'adresse suivante : <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/plan-metropolitain-damenagement-et-de-developpement-pmad/>

MAMH (2010e). Guide La prise de décision en urbanisme, Programme particulier d'urbanisme. Consulté en ligne le 7 juin 2022, à l'adresse suivante : <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/programme-particulier-durbanisme/>

MAMH (2010f). Guide La prise de décision en urbanisme, Règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale. Consulté en ligne le 7 juin 2022, à l'adresse suivante :

<https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/reglementation/reglement-sur-les-plans-dimplantation-et-dintegration-architecturale/>

MAMH (2010g). Guide La prise de décision en urbanisme, Règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble. Consulté en ligne le 7 juin 2022, à l'adresse suivante : <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/reglementation/reglement-sur-les-plans-damenagement-densemble/>

MAMH (2010h). Guide La prise de décision en urbanisme, Règlement sur projets particuliers de construction. Consulté en ligne le 7 juin 2022, à l'adresse suivante : <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/reglementation/reglement-sur-les-projets-particuliers-de-construction/>

MAMH (2010i). Guide La prise de décision en urbanisme, Règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux. Consulté en ligne le 7 juin 2022, à l'adresse suivante : <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/financement-et-maitrise-fonciere/reglement-sur-les-ententes-relatives-a-des-travaux-municipaux/>

MAMH (2010j). Guide La prise de décision en urbanisme, Règle de conformité. Consulté en ligne le 7 juin 2022, à l'adresse suivante : <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/regle-de-conformite/>

MAMH (2010k). Guide La prise de décision en urbanisme, Règlement de zonage. Consulté en ligne le 7 juin 2022, à l'adresse suivante : Règlement de zonage - Outils de réglementation - Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (gouv.qc.ca)

MAMH (2019), La contribution aux fins de parcs, de terrains de jeux et d'espaces naturels, guide explicatif, 26 p.

Maruani, T., et Amit-Cohen, I. (2007). Open space planning models : A review of approaches and methods. *Landscape and Urban Planning*, 81(1), 1-13. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2007.01.003>

- Maruani, T., et Amit-Cohen, I. (2011). Characteristics of developers and their relations to open space conservation. *Land Use Policy*, 28(4), 887-897.
<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2011.03.006>
- Mell, I. (2018). Establishing the costs of poor green space management : Mistrust, financing and future development options in the UK. *People, Place and Policy Online*, 12, 137-157.
<https://doi.org/10.3351/ppp.2018.7698488596>
- Mell, I. (2020). The impact of austerity on funding green infrastructure : A DPSIR evaluation of the Liverpool Green et Open Space Review (LGetOSR), UK. *Land Use Policy*, 91, 104284.
<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104284>
- Mincey, S. K., Hutten, M., Fischer, B. C., Evans, T. P., Stewart, S. I., et Vogt, J. M. (2013). Structuring institutional analysis for urban ecosystems: A key to sustainable urban forest management. *Urban ecosystems*, 16(3), 553-571.
- Nucci, L. (2018). The urgency of new quantitative public open space standards in London. *City, Territory and Architecture*, 5(1), 1-11.
- Oh, K., et Jeong, S. (2007). Assessing the spatial distribution of urban parks using GIS. *Landscape and Urban Planning*, 82(1), 25-32. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2007.01.014>
- OMS (2010). La face cachée des villes, mettre au jour et vaincre les inégalités en santé, 20 p. Consulté en ligne le 1^{er} janvier 2022 à l'adresse suivante:
https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44469/WHO_NMH_WKC_10.1_fre.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Ordóñez, C., Threlfall, C. G., Livesley, S. J., Kendal, D., Fuller, R. A., Davern, M., van der Ree, R., et Hochuli, D. F. (2020). Decision-making of municipal urban forest managers through the lens of governance. *Environmental Science et Policy*, 104, 136-147.
- Orsi, F. (2018). How densely populated and green are the places we live in? A study of the ten largest US cities. *Land Use Policy*, 76, 300-316.
<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.05.015>

- Paquin, S. et Thérien, F. (2011). Pour un aménagement du territoire qui favorise la santé! Mémoire sur l'avant projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et de l'urbanisme. Direction de santé publique, Agence de la santé et des services sociaux de Montréal. 28 p. Consulté en ligne le 5 juin 2022, à l'adresse suivante : https://santemontreal.qc.ca/fileadmin/fichiers/professionnels/DRSP/sujets-az/Transport/Archives/2011/memoire_aménagement_territoire_2011.pdf
- Pincetl, S., et Gearin, E. (2005). The Reinvention of Public Green Space. *Urban Geography*, 26(5), 365-384. <https://doi.org/10.2747/0272-3638.26.5.365>
- Projet espaces (2014). Sommaire : Le point sur le projet / Les faits saillants du sondage / Prochaines étapes, Bulletin d'information, février 2014, no. 1, 3 p.
- Rafiee, R., Mahiny, A. S., et Khorasani, N. (2009). Assessment of changes in urban green spaces of Mashad city using satellite data. *International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation*, 11(6), 431-438.
- Rakhshandehroo, M., Mohdyusof, M. J., Tahir, O. M., et Yunos, M. Y. M. (2015). The social benefits of urban open green spaces: a literature review. *Management research and practice*, 7(4), 60.
- Rocheffort, M. Granier, V., Laliberté, R., Ébacher, V. Olsen-Allard, K., Ouellet, M. (2019). Enquête sur l'utilisation des règlements d'urbanisme prévus à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, UQAM, 196 p., consulté en ligne le 1^{er} janvier 2022, à l'adresse suivante: https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/amenagement_territoire/documentation/enquete_rlau_mamh.pdf
- Roult, R., et Miaux, S. (2016). Aménager des espaces favorables au loisir, au sport et au tourisme : perspectives théoriques, pragmatiques et réglementaires (Ser. Collection temps libre et culture, 14). Presses de l'Université du Québec.
- Savoie-Zajc, L. (2009). « L'entrevue semi-dirigée », dans B. Gauthier (dir), *Recherche en sciences sociales. De la problématique à la collecte de données* (Recherche en sciences sociales). Presses de l'Université du Québec.

- Searle, G. (2011). Urban consolidation and the inadequacy of local open space provision in Sydney. *Urban Policy and Research*, 29(2), 201-208.
- Sébire, M. (14 juillet 2021) Revitaliser sans gentrifier, Ricochet média.
- Sépaq (2018). *Plan stratégique 2017-2022 : Connecter les gens à la nature*. <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/3577139>
- Sépaq (s. d.). Consulté le 6 mai 2021, à l'adresse suivante :<http://www.sepaq.com>
- Shimamoto, K. (2019). Empirical Analysis on the Determinants of Urban Parks. *Journal of Urban and Regional Analysis*, 11(1), 87-102.
- Sipilä, M., et Tyrväinen, L. (2005). Evaluation of collaborative urban forest planning in Helsinki, Finland. *Urban Forestry & Urban Greening*, 4(1), 1-12.
- St-Amour, J. P., & LeChasseur, M. A. (2012). Loi sur l'aménagement et l'urbanisme annotée. Cowansville, Québec: Éditions Y. Blais.
- Stähle, A. (2010). More green space in a denser city : Critical relations between user experience and urban form. *Urban Design International*, 15(1), 47-67.
- Taylor, L., et Hochuli, D. F. (2017). Defining greenspace: Multiple uses across multiple disciplines. *Landscape and Urban Planning*, 158, 25-38.
- Thesaurus, 2022a. Consulté en ligne le 31 mars 2022, à l'adresse suivante : <https://www.thesaurus.gouv.qc.ca/tag/terme.do?id=17288>
- Thesaurus, 2022b. Consulté en ligne le 31 mars 2022, à l'adresse suivante : <https://www.thesaurus.gouv.qc.ca/tag/terme.do?id=14401>
- Trudel, L., Simard, C., et Vonarx, N. (2006). La recherche qualitative est-elle nécessairement exploratoire. *Recherches qualitatives*, 5, 38-55.
- Twohig-Bennett, C., et Jones, A. (2018). The health benefits of the great outdoors : A systematic review and meta-analysis of greenspace exposure and health outcomes. *Environmental Research*, 166, 628-637. <https://doi.org/10.1016/j.envres.2018.06.030>

Van Herzele, A. et Wiedemann, T. (2003). A monitoring tool for the provision of accessible and attractive urban green spaces. *Landscape and Urban Planning*, 63(2), 109-126. [https://doi.org/10.1016/S0169-2046\(02\)00192-5](https://doi.org/10.1016/S0169-2046(02)00192-5)

Veal, A. J. (2013). Open space planning standards in Australia : In search of origins. *Australian Planner*, 50(3), 224-232. <https://doi.org/10.1080/07293682.2012.739567>

Ville-Marie, août 2017, 4 pages. Consulté le 31 mars 2022, en ligne à l'adresse suivante : https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/ARROND_VMA_FR/MEDIA/DOCUMENTS/_18_AUSE_61_FICHE_ARTICLE_89_2018-05-22.PDF

Ville de Gatineau (2013). Les zones axes sur le transport en commun, consulté en ligne le 31 décembre 2021, à l'adresse suivante : https://www.gatineau.ca/docs/guichet_municipal/permis_certificats_autorisation_urbanisme/programmes_subventions/ZATC_final_sept2013.pdf

Ville de Montréal, s.d., consulté en ligne le 1er mai 2022, à l'adresse suivante : http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=2761%2C142387012&_dad=portal&_schema=PORTAL

Ville de Montréal (2017). Article 89 de la charte de la Ville de Montréal, 4 pages, consulté en ligne le 2 janvier 2022, à l'adresse suivante: http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/ARROND_VMA_FR/MEDIA/DOCUMENTS/_18_AUSE_61_FICHE_ARTICLE_89_2018-05-22.PDF#:~:text=La%20proc%C3%A9dure%20pr%C3%A9vue%20%C3%A0%20de,'urbanisme%20de%20l'arrondissement.

Ville de Montréal (2020). Droit de préemption, consulté le 2 janvier 2022 à l'adresse suivante: <https://montreal.ca/sujets/droit-de-preemption#:~:text=Le%20droit%20de%20pr%C3%A9emption%20permet,au%20b%C3%A9n%C3%A9fice%20de%20la%20communaut%C3%A9.&text=Si%20votre%20immeuble%20est%20assujetti,recevez%20un%20avis%20par%20huissier.>

Zwierzchowska, I., Hof, A., Ioja, I.-C., Mueller, C., Ponizy, L., Breuste, J., et Mizgajski, A. (2018). Multi-scale assessment of cultural ecosystem services of parks in Central European cities. *Urban Forestry et Urban Greening*, 30, 84-97. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2017.12.017>

Annexe 1 – Guide d’entretien

THÈMES	QUESTIONS	RELANCES
PARTICIPANT	<ul style="list-style-type: none"> • Description du parcours professionnel • Fonctions occupées • Rôle joué dans les projets de consolidation 	<ul style="list-style-type: none"> • Depuis quand travaille à cet endroit ? • Évolution du rôle ?
PROCESSUS D’ANALYSE ET D’APPROBATION DES PROJETS DE CONSOLIDATION	Décrire les étapes du processus d’analyse et d’approbation de projets de consolidation en utilisant un ou plusieurs projet(s) récemment soumis pour approbation ou approuvé(s)	<ul style="list-style-type: none"> • Brève description du projet • Avantages et inconvénients des différents éléments • Enjeux relevés • Effets sur les PEV généraux et pour les PEV des projets de consolidation • Distinctions avec un autre projet ?
	Quelles sont les parties prenantes impliquées dans le processus d’analyse et d’approbation des projets ?	<ul style="list-style-type: none"> • À quel moment entrent-ils dans le processus ? • Quel rôle jouent-elles ? • Enjeux ?
	À quel moment les PEV entrent-ils en jeu dans le processus ?	<ul style="list-style-type: none"> • Est-ce le bon moment ? • Enjeux ?
	De quelles façons sont planifiés les PEV ?	<ul style="list-style-type: none"> • Espaces considérés à titre de PEV ? • Facteurs d’influence ? • Balises de planification (normes, critères, cibles, etc.) ? • Distinctions entre certains processus ou projets ?
	Quels sont les outils d’aménagement et d’urbanisme utilisés ?	Pour chacun des outils : <ul style="list-style-type: none"> • Rôles et utilité ? • À quel moment durant le processus cet outil est utilisé ? • Pourquoi l’utiliser ? • Qu’est-ce qui le rend pertinent pour la planification des PEV ?
	Quels sont les facteurs qui ont influencé la planification ou l’offre en PEV du (des) projet(s) cité (s) ? Quel est l’impact de ces facteurs sur la planification ou l’offre en PEV ?	<ul style="list-style-type: none"> • Est-ce que des choses auraient pu/dû être faites différemment ? et pourquoi ?

THÈMES	QUESTIONS	RELANCES
PLANIFICATION DES PEV GÉNÉRALE	Décrire espaces considérés à titre de PEV et espaces exclus	<ul style="list-style-type: none"> • Est-ce les mêmes balises pour tous les projets ? • Si non, qu'est-ce qui justifie ces différences ?
	Décrire la façon dont les PEV sont planifiés dans la ville	Existe-t-il des distinctions entre la planification des PEV générale et celle faite dans le cadre des projets de consolidation ? Si oui, préciser lesquelles et les motifs.
	Quels sont les éléments qui entrent en ligne de compte pour planifier les PEV ?	
INFLUENCE DES BESOINS EN ÉCOLES SUR LES PEV	<p><i>*À aborder en fin d'entretien si n'a pas été mentionné par le participant.</i></p> <p>Est-ce que les récentes obligations de cessions de terrains à des fins d'écoles ont eu un impact sur la planification ou l'offre en PEV ?</p> <p>Décrire les effets s'il y a lieu.</p>	Est-ce que des démarches sont entreprises ou planifiées pour modifier des outils ou des pratiques en lien avec cette obligation ? Précisez.
OUVERTURE	Autres éléments importants non mentionnés que le participant souhaiterait aborder	
	Parmi ce qui a été mentionné, quels sont les éléments, les facteurs, les outils les plus importants ? Quelles sont les pratiques les plus porteuses ?	
REMERCIEMENTS	Merci ! 😊	

Annexe 2 – Certificat d’approbation éthique

Comité d’éthique de la recherche en arts et humanités (CERAH)

CERTIFICAT D’APPROBATION ÉTHIQUE

Le Comité d’éthique de la recherche en arts et humanités (CERAH), selon les procédures en vigueur, en vertu des documents qui lui ont été fournis, a examiné le projet de recherche suivant et conclu qu’il respecte les règles d’éthique énoncées dans la Politique sur la recherche avec des êtres humains de l’Université de Montréal.

Projet	
Titre du projet	Outils de planification des parcs au Québec : à la hauteur lorsque le terrain de jeu se densifie ?
Étudiante requérante	Marianne Desfossés, candidate à la maîtrise, Faculté d’aménagement - École d’urbanisme et d’architecture du paysage
Sous la direction de:	Jean-Philippe Meloche, professeur agrégé, Faculté d’aménagement - École d’urbanisme et d’architecture du paysage, université de Montréal

Financement	
Organisme	non financé

MODALITÉS D’APPLICATION

Tout changement anticipé au protocole de recherche doit être communiqué au Comité qui en évaluera l’impact au chapitre de l’éthique. Toute interruption prématurée du projet ou tout incident grave doit être immédiatement signalé au Comité. Selon les règles universitaires en vigueur, un suivi annuel est minimalement exigé pour maintenir la validité de la présente approbation éthique, et ce, jusqu’à la fin du projet. Le questionnaire de suivi est disponible sur la page web du Comité.



Mariana Nunez, présidente
Comité d’éthique de la recherche en arts et
humanités (CERAH)
Université de Montréal

17 mai 2021
Date de délivrance

1er juin 2022
Date de fin de validité

1er juin 2022
Date du prochain suivi

Annexe 3 - Formulaire d'information et de consentement



Université de Montréal **FORMULAIRE D'INFORMATION ET DE CONSENTEMENT** « Outils d'aménagement des parcs au Québec »

Qui dirige ce projet?

Moi, Marianne Desfossés. Je suis étudiante à la maîtrise en aménagement à l'Université de Montréal à l'École d'urbanisme et d'architecture de paysage. Mon directeur de recherche est Jean-Philippe Meloche, professeur à l'École d'urbanisme et d'architecture de paysage.

Description du projet de recherche

La recherche a pour objectif d'approfondir les effets concrets des normes utilisées pour la planification des parcs dans un contexte de densification. Elle s'intéressera plus particulièrement aux normes incluses dans les outils d'aménagement, à leurs relations et à leurs effets réels, mesurés sur des cas québécois.

Pour ce faire, je projette d'échanger avec une douzaine de professionnels en aménagement ayant pris part à la planification de projets de redéveloppement ayant contribué à la densification du territoire québécois.

Si je participe, qu'est-ce que j'aurai à faire ?

Vous aurez à participer à une entrevue avec moi durant laquelle je vous poserai des questions sur les outils d'aménagement qui ont été utilisés pour déterminer la place des parcs dans le cadre d'un projet spécifique. La relation entre les différents outils et la façon dont ils ont été utilisés sera spécifiquement adressée. L'entrevue sera effectuée via la plateforme de visioconférence Zoom ou par téléphone, selon votre préférence. Elle devrait durer environ 60 minutes et aucun enregistrement, qu'il soit audio ou vidéo ne sera effectué. Ce seront les notes prises durant l'entretien qui serviront d'intrants pour la recherche.

Y a-t-il des risques ou des avantages à participer à cette recherche ?

Il n'y a aucun risque à répondre à mes questions. Cependant, s'il s'avérait que vous ne soyez pas à l'aise de répondre à une ou plusieurs questions, à tout moment, vous pourrez simplement décider de ne pas répondre à ces questions et/ou même mettre fin à l'entrevue, à votre convenance.

Vous ne serez pas payé pour votre participation et vous n'en retirerez aucun avantage personnel. Votre participation servira à documenter l'utilisation québécoise qui est faite des outils d'aménagement des parcs utilisés par les planificateurs municipaux dans la planification de projets de redéveloppement denses. Ces informations et l'analyse qui en sera faite pourraient aider ces professionnels dans l'exercice de cette pratique dans le futur.

Je m'assurerai de réaliser l'entrevue seule, dans un local fermé, et m'assurerai que personne d'autre que moi ne puisse entendre vos propos. Il est important de souligner que l'utilisation de l'outil de visioconférence Zoom pose certaines limites à la confidentialité. Dans ce contexte, si vous choisissez cette façon de procéder à l'entretien, il ne me sera pas possible de garantir une confidentialité totale de l'entrevue pour les raisons mentionnées ci-après. Premièrement, les serveurs de l'outil de visioconférence Zoom pourraient être situés aux États-Unis, et en conséquence soumis aux dispositions légales américaines qui autorisent les services de sécurité américains à accéder aux données informatiques détenues par les particuliers et les entreprises, sans autorisation préalable et sans en informer les utilisateurs. De plus, en passant une entrevue en ligne ou par téléphone, il est possible que quelqu'un de votre entourage entende vos propos. Il est donc important de bien planifier la passation de l'entrevue dans un endroit qui vous assure un minimum d'intimité.

Que ferez-vous avec mes réponses ?

Je vais analyser l'ensemble des réponses que tous les participants m'auront donné afin de déterminer comment fonctionnent entre eux et sont utilisés les outils d'aménagement pour déterminer la place des parcs spécifiquement pour le Québec. Les résultats feront partie du mémoire de ma maîtrise.

Est-ce que mes données personnelles seront protégées ?

Oui! Aucune information permettant de vous identifier d'une façon ou d'une autre ne sera publiée. Jamais votre nom ne sera mentionné et les données seront regroupées de façon à ce qu'il ne soit pas possible d'identifier leur provenance. Les données des participants seront dépersonnalisées ; les informations identificatoires seront remplacées par un code connu de

moi seule. De plus, les renseignements recueillis seront conservés de manière confidentielle. Les notes de rencontres seront gardées dans un bureau fermé et seuls mon directeur de recherche et moi-même en prendront connaissance. Toute information permettant de vous identifier sera détruite 7 ans après la fin de mon projet. Ensuite, je ne conserverai que les réponses transcrites, mais sans aucune information concernant les personnes qui me les auront données.

Les résultats généraux de mon projet pourraient être utilisés dans des publications ou des communications, mais toujours de façon anonyme, c'est-à-dire sans jamais nommer ou identifier les participants. Advenant le cas où vous accepteriez l'utilisation de citations textuellement extraites de l'entretien réalisé, elles seraient traitées de façon à ce qu'il ne soit pas possible de vous identifier.

Est-ce que je suis obligé de répondre à toutes les questions et d'aller jusqu'au bout ?

Non! Vous pouvez décider de ne pas répondre à une ou plusieurs questions. Vous pouvez aussi à tout moment décider que vous ne voulez plus participer à l'entrevue et que vous abandonnez le projet. Dans ce cas, vous pourrez même me demander de ne pas utiliser vos réponses pour ma recherche et de les détruire. Une fois l'entretien terminé, je validerai avec vous s'il y a certaines réponses que vous ne souhaitez pas que j'utilise. Cependant, une fois que le processus de publication des données sera mis en route, je ne pourrai pas détruire les analyses et les résultats portant sur vos réponses, mais aucune information permettant de vous identifier ne sera publiée.

À qui puis-je parler si j'ai des questions durant l'étude ?

Pour toute question, vous pouvez me contacter au numéro suivant [numéro de téléphone de la chercheuse] ou à l'adresse suivante [adresse courriel de la chercheuse]. Plusieurs ressources sont à votre disposition.

Ce projet a été approuvé par le Comité d'éthique de la recherche en arts et en sciences de l'Université de Montréal. Pour toute préoccupation sur vos droits ou sur les responsabilités des chercheurs concernant votre participation à ce projet, vous pouvez contacter le comité par courriel l'adresse cerah@umontreal.ca ou encore consulter le site Web : <http://recherche.umontreal.ca/participants>.

Si vous avez des plaintes concernant votre participation à cette recherche, vous pouvez communiquer avec l'ombudsman (c'est un « protecteur des citoyens ») de l'Université de

Montréal, au numéro de téléphone 514-343-2100 ou à l'adresse courriel ombudsman@umontreal.ca (l'ombudsman accepte les appels à frais virés).

Comment puis-je donner mon accord pour participer à l'étude ?

En signant ce formulaire de consentement et en me le remettant. Je vous laisserai une copie du formulaire que vous pourrez conserver afin de vous y référer au besoin.

CONSENTEMENT

Déclaration du participant

- Je comprends que je peux prendre mon temps pour réfléchir avant de donner mon accord ou non à ma participation.
- Je peux poser des questions à l'équipe de recherche et exiger des réponses satisfaisantes.
- Je comprends qu'en participant à ce projet de recherche, je ne renonce à aucun de mes droits ni ne dégage les chercheurs de leurs responsabilités.
- J'ai pris connaissance du présent formulaire d'information et de consentement et j'accepte de participer au projet de recherche.

J'autorise la chercheuse à utiliser des citations textuellement extraites de mon entrevue dans le cadre de la présente recherche, dans le respect des clauses de confidentialité mentionnées précédemment.	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
J'aimerais recevoir par courriel un résumé des résultats de ce projet de recherche Adresse courriel (si « oui ») : _____	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>

Signature du participant* : _____

Date : _____

Nom : _____

Prénom : _____

** Il serait également possible de donner un consentement verbal à votre participation à la présente recherche. Dans ce cas, il me sera nécessaire d'enregistrer de manière audio votre consentement ou de le prendre en note. Aucun autre segment de l'entretien ne serait toutefois enregistré.*

Engagement du chercheur

J'ai expliqué les conditions de participation au projet de recherche au participant. J'ai répondu au meilleur de ma connaissance aux questions posées et je me suis assurée de la compréhension du participant. Je m'engage à respecter ce qui a été convenu au présent formulaire d'information et de consentement.

Signature de la chercheuse : _____ Date : _____

Nom : _____ Prénom : _____

Annexe 4 – Courriel de sollicitation



Madame, Monsieur,

Je vous envoie ce courriel afin de solliciter votre participation à un entretien dans le cadre de mon projet de recherche.

Je suis étudiante à la maîtrise en aménagement à l'Université de Montréal à l'École d'urbanisme et d'architecture de paysage. Mon directeur de recherche est Jean-Philippe Meloche, professeur à l'École d'urbanisme et d'architecture de paysage.

Je suis également à l'emploi de la Ville de Brossard. Afin de limiter les risques de conflits d'intérêts, toute personne œuvrant pour la Ville de Brossard ou dans le secteur privé sera exclue de la présente recherche.

Description du projet de recherche

La recherche pour laquelle vous êtes sollicité a pour objectif d'approfondir les effets concrets des normes utilisées pour la planification des parcs dans un contexte de densification. Elle s'intéressera plus particulièrement aux normes incluses dans les outils d'aménagement, à leurs relations et à leurs effets réels, mesurés sur des cas québécois.

Pour ce faire, je projette d'échanger avec une douzaine de professionnels en aménagement, ayant pris part à la planification de projets de redéveloppement ayant contribué à la densification du territoire québécois.

L'entretien

J'aimerais m'entretenir avec vous sur les outils d'aménagement qui ont été utilisés pour déterminer l'offre en parcs dans le cadre de l'approbation de certains projets. La relation entre les différents outils et la façon dont ils ont été utilisés seront spécifiquement adressées. L'entrevue devrait durer environ 60 minutes. En raison du contexte sanitaire, l'entretien se déroulera par téléphone ou visioconférence (Zoom), selon votre préférence. Aucun

enregistrement, qu'il soit audio ou vidéo ne sera effectué. Ce seront les notes prises durant l'entretien qui serviront d'intrants pour la recherche.

Y a-t-il des risques ou des avantages à participer à cette recherche ?

Il n'y a aucun risque à répondre à mes questions. Cependant, s'il s'avérait que vous ne soyez pas à l'aise de répondre à une ou plusieurs questions, à tout moment, vous pourrez simplement décider de ne pas répondre à ces questions et/ou même mettre fin à l'entrevue, à votre convenance.

Vous ne serez pas payé pour votre participation et vous n'en retirerez aucun avantage personnel. Votre participation servira à documenter l'utilisation québécoise qui est faite des outils d'aménagement des parcs utilisés par les planificateurs municipaux dans la planification de projets de redéveloppement denses. Ces informations et l'analyse qui en sera faite pourront vous aider dans l'exercice de votre pratique dans le futur.

Advenant le cas où vous choisissiez que l'entretien se réalise par visioconférence, il y aurait certains risques additionnels associés à la confidentialité (voir l'ensemble des détails sur le formulaire de consentement ci-joint).

Traitement des réponses

Je vais analyser l'ensemble des réponses que tous les participants m'auront données afin de déterminer comment fonctionnent entre eux et sont utilisés les outils d'aménagement pour déterminer la place des parcs spécifiquement pour le Québec. Les résultats feront partie du mémoire de ma maîtrise.

Est-ce que mes données personnelles seront protégées ?

Oui! Aucune information permettant de vous identifier d'une façon ou d'une autre ne sera publiée. Jamais votre nom ne sera mentionné et les données seront regroupées de façon à ce qu'il ne soit pas possible d'identifier leur provenance. Les données des participants seront dépersonnalisées; les informations identificatoires seront remplacées par un code connu de moi seule. De plus, les renseignements recueillis seront conservés de manière confidentielle. Les notes de rencontres seront gardées dans un bureau fermé et seuls mon directeur de recherche et moi-même en prendront connaissance. Toute information permettant de vous

identifier sera détruite 7 ans après la fin de mon projet. Ensuite, je ne conserverai que les réponses transcrites, mais sans aucune information concernant les personnes qui me les auront données.

Les résultats généraux de mon projet pourraient être utilisés dans des publications ou des communications, mais toujours de façon anonyme, c'est-à-dire sans jamais nommer ou identifier les participants. Advenant le cas où vous accepteriez l'utilisation de citations textuellement extraites de l'entretien réalisé, elles seraient traitées de façon à ce qu'il ne soit pas possible de vous identifier.

Est-ce que je suis obligé de répondre à toutes les questions et d'aller jusqu'au bout ?

Non! Vous pouvez décider de ne pas répondre à une ou plusieurs questions. Vous pouvez aussi à tout moment décider que vous ne voulez plus participer à l'entrevue et que vous abandonnez le projet. Dans ce cas, vous pourrez même me demander de ne pas utiliser vos réponses pour ma recherche et de les détruire. Une fois l'entretien terminé, je validerai avec vous s'il y a certaines réponses que vous ne souhaitez pas que j'utilise. Cependant, une fois que le processus de publication des données sera mis en route, je ne pourrai pas détruire les analyses et les résultats portant sur vos réponses, mais aucune information permettant de vous identifier ne sera publiée.

Besoin d'informations additionnelles ?

N'hésitez pas à communiquer avec moi pour toute question additionnelle. Il me fera plaisir de répondre à vos interrogations. De plus, vous trouverez également en pièce jointe à ce courriel le formulaire de consentement sur lequel vous trouverez des réponses additionnelles aux questions que vous pourriez avoir concernant le processus de recherche.

Accord

Si vous acceptez de participer à ce projet de recherche, vous devrez remplir et signer le formulaire de consentement joint au présent courriel et me le retourner OU je pourrais également enregistrer votre consentement de manière audio ou le prendre en note avant de démarrer l'entretien qui lui, ne sera pas enregistré. Nous pourrions convenir du moment qui serait le plus approprié pour vous pour tenir cet entretien.

Je vous remercie pour votre attention,

Marianne Desfossés
No téléphone personnel
Courriel @umontreal.ca