

À vos marques, planifiez, jouez !

18e Colloque de la Relève VRM

Desfossés, Marianne

2^e cycle, Maîtrise en aménagement, option Ville, territoire et paysage

École d'urbanisme et d'architecture du paysage

Faculté d'aménagement, Université de Montréal

Directeur : Jean-Philippe Meloche

marianne.desfosses@umontreal.ca

Les parcs et espaces verts (PEV) apportent des bénéfices importants pour la population, notamment sur la qualité de vie générale, la santé et l'environnement. Bien que ces espaces soient essentiels dans tous les milieux, les besoins sont plus grands dans les secteurs où la densité résidentielle est élevée puisque l'accès à l'espace vert privé diminue. Pourtant, la littérature montre que les villes-centres des plus grands pays à travers le monde n'arrivent pas à fournir des PEV à la hauteur des attentes. Pour expliquer ce phénomène et pouvoir agir sur ce dernier, la littérature indique que les outils d'aménagement et d'urbanisme, la gouvernance ainsi que la rareté de ressources et de terrain figurent parmi les principaux facteurs déterminants. De plus, les recherches indiquent que la densification amplifie les problématiques à solutionner pour assurer une offre adéquate en PEV. Ces éléments laissent donc présager que les municipalités appelées à vivre de la consolidation devront apporter une attention particulière à la planification des PEV afin d'assurer une offre adéquate qui apparaît difficile à obtenir. Alors que le Québec est appelé à se consolider pour accueillir la croissance démographique projetée, est-il suffisamment outillé pour planifier une offre adéquate en PEV ?

Bien que les facteurs qui influencent négativement l'offre en PEV soient largement documentés, à notre connaissance, peu de littérature aborde spécifiquement la façon dont les PEV doivent être planifiés pour les solutionner, notamment en territoire québécois. Il est connu que les municipalités peuvent s'appuyer sur les outils d'aménagement et d'urbanisme et les pratiques professionnelles pour

encadrer cette consolidation tout en assurant une offre adéquate en PEV. Toutefois, est-ce que ces outils et les pratiques dont elles disposent leur permettent de solutionner les enjeux associés à la planification des PEV dans les milieux denses, alors que tant de villes à travers le monde peinent à le faire ?

Pour répondre à ces questions, cette recherche s'appuie sur la perspective de 15 professionnels de l'aménagement municipaux œuvrant dans les régions de Montréal, Québec et Gatineau, là où de la consolidation est planifiée. Ces acteurs ont été interrogés sur la façon dont l'offre en PEV est planifiée dans ces milieux, les outils qu'ils utilisent, les parties prenantes impliqués, les résultats que ces outils et pratiques apportent et les facteurs qui influencent ces différents éléments.

Les propos tenus par les acteurs ont révélé trois grands constats relatifs aux outils, aux pratiques et à la négociation.

- 1) Les outils d'aménagement et d'urbanisme performant mieux lorsqu'ils sont utilisés en synergie

D'abord, les outils d'aménagement et d'urbanisme dont les municipalités disposent pour planifier les PEV apparaissent suffisants pour assurer une offre adéquate. Toutefois, les acteurs nous apprennent que c'est dans la façon dont ses outils sont utilisés que l'offre en PEV s'en trouve influencée.

Au total, six outils essentiels à la planification des PEV émanent des entretiens réalisés : 1) les plans directeurs (parcs et espaces verts et milieux naturels); 2) le plan d'urbanisme et le PPU; 3) les contributions pour fins de PEV; 4) les outils réglementaires discrétionnaires que sont le PIIA et les PAE; 5) les ententes relatives aux travaux municipaux et 6) les règlements particuliers tels le PPCMOI. Ces outils jouent tous un rôle spécifique dans la planification des PEV et ces rôles sont complémentaires les uns aux autres. Il importe donc, selon les professionnels, de les concevoir et de les utiliser dans une synergie globale qui va au-delà de la simple concordance prescrite par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

La contribution de chacun de ces outils a été explicitée par les professionnels. Ces derniers nous indiquent que les plans directeurs, en ayant pour objet unique les PEV, ils sont l'outil tout indiqué pour effectuer un diagnostic de l'offre existante, élaborer la vision souhaitée pour les PEV, décliner les objectifs en termes d'offre à venir et les moyens de les atteindre. Le PU et le PPU permettent quant à eux d'intégrer cette vision complète des PEV à l'intérieur de la vision plus globale de l'ensemble des fonctions à travers la planification du territoire. Les contributions pour fins de PEV donnent aux municipalités des leviers normatifs pour exiger des contributions aux promoteurs lors du développement ou du redéveloppement de leurs propriétés. Les outils discrétionnaires permettent aux municipalités de pouvoir négocier les besoins en PEV identifiés dans les plans directeurs et les PU et PPU, lors des processus d'analyse et d'approbation des projets qui en émanent. Les ententes pour travaux municipaux permettent aux municipalités à la fois de financer des équipements publics mais également de négocier les PEV requis. Enfin, les règlements particuliers permettent, lors de projets localisés dans des contextes bien particuliers, de négocier à la pièce les termes d'un projet, notamment les PEV à prévoir. Puisque ces outils sont nombreux et complémentaires, ils doivent être en place et leur conception doit être réfléchie en synergie pour en maximiser les bénéfices.

Toutefois, les recherches antérieures indiquent que de façon globale, ces outils essentiels ne sont pas tous utilisés par les municipalités. Pour compenser ces lacunes, certaines pratiques adoptées par les municipalités s'avèrent porteuses de succès. Ces pratiques réfèrent au second constat issu de cette recherche.

2) Des pratiques coordonnées et concertées au profit d'une offre plus adaptée

Les processus d'analyse et d'approbation des projets sont les principaux moyens utilisés par les municipalités pour ajouter des PEV additionnels, selon les professionnels interrogés. Bien que ces processus soient généralement sous la responsabilité du service de l'urbanisme d'une municipalité, la planification globale de l'offre en PEV relève de plusieurs services à l'intérieur d'une même municipalité, en plus d'être encadrée par plusieurs outils différents. Des actions

coordonnées s'avèrent donc essentielles pour assurer le succès de la planification des PEV. Dans les cas où ces conditions ne sont pas en place, les entretiens révèlent que l'offre en PEV qui résulte des processus d'analyse et d'approbation des projets s'en trouve diminuée, voire compromise. Ces effets sont même amplifiés lorsque cette absence de coordination se conjugue à une méconnaissance des besoins à combler et à une sous-utilisation des outils essentiels. Au final, les résultats des entretiens indiquent que l'ensemble de ces facteurs affecte négativement l'offre de PEV en créant des PEV mal localisés ou trop petits pour répondre aux besoins des citoyens ou encore en entraînant une perte d'opportunité d'acquisition ou d'obtention d'espaces à des fins de PEV.

Pour contrer ces effets, les acteurs ont soulevé la nécessité d'identifier clairement un porteur de la planification des PEV et d'assurer la coordination des acteurs pertinents tôt dans les processus d'analyse et d'approbation des projets. Les acteurs ont rapporté la mise en place de processus de concertation et de coordination systématiques, telles des tables de travail ou des rencontres statutaires à intervalles réguliers avec les intervenants impliqués dans la planification des PEV comme solutions concrètes. Ces modifications apportées à la gouvernance des projets sont bénéfiques sur l'offre en PEV puisqu'elles assurent que les besoins en PEV sont connus dès le départ, ce qui permet d'assurer une juste place aux PEV dans les projets.

Les acteurs ont également révélé un second impact positif à la coordination sur la planification des PEV : la création de solutions innovantes. En effet, la coordination des parties prenantes au début du processus d'analyse et d'approbation des projets fait émaner des solutions innovantes qui améliorent l'offre en PEV. Ces solutions innovantes permettent d'annexer des fonctions de PEV permettant ainsi de créer des espaces plus grands. Elles permettent également de superposer des fonctions, tels des stationnements souterrains sous des PEV pour optimiser l'espace et même de créer des espaces PEV dans des espaces qui autrement, auraient été uniquement utilitaires, tels les bassins de rétention extérieurs. Ainsi, ces solutions innovantes permettent de solutionner les enjeux de rareté de terrains

et de ressources financières propres à la planification des PEV dans les milieux denses et améliorent ainsi l'offre qui en résulte.

3) Le rôle clé de la négociation dans les processus d'analyse et d'approbation des projets

Le dernier constat issu de la recherche révèle le rôle clé de la négociation dans les processus d'analyse et d'approbation des projets. Puisque ces processus sont essentiels à l'offre en PEV additionnelle, leur issue doit donc être favorable aux PEV. À ce titre, les professionnels interrogés révèlent les éléments qui facilitent la négociation et donnent un levier de négociation aux municipalités.

Le premier facteur qui a un impact sur la négociation est le type de projet que les municipalités doivent analyser. Les projets issus d'un PPU et ceux qui comprennent des terrains dont la municipalité est propriétaire sont ceux qui donnent les plus grands leviers de négociation puisque cette dernière est partie prenante dans la démarche. Ensuite, les projets qui nécessitent la signature d'une entente relative aux travaux municipaux donnent un levier de négociation grâce à la force légale associée à cet outil. Enfin, les projets qui ne répondent à aucun des critères précédents sont ceux qui offrent le moins de leviers de négociation aux municipalités. Dans ces cas, les professionnels recommandent de s'appuyer sur les outils essentiels, et plus particulièrement sur le PU et le PPU, les contributions pour fins de PEV et le zonage pour assurer le succès de la négociation.

Bref, via la perspective de professionnels municipaux de l'aménagement, cette recherche nous renseigne sur le rôle des outils d'aménagement et d'urbanisme, celui des pratiques et de la négociation dans la planification de l'offre en PEV et les effets qu'ils ont. Cette recherche permet de sensibiliser les acteurs à l'importance des PEV notamment dans les milieux à consolider et offre des solutions concrètes pour pouvoir les planifier adéquatement alors que la consolidation des municipalités est obligatoire. Des recherches complémentaires pourraient valider sur le terrain les constats avancés et également fournir des balises pour faciliter la détermination des besoins des populations des milieux à consolider.