

4.2.

Protection des milieux naturels

Le 10 février 2020

Rapport annuel 2019

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



OBJECTIF

S'assurer que la Ville de Montréal (la Ville) a élaboré une démarche planifiée et structurée pour accroître la proportion de superficies terrestres de milieux naturels protégés afin de se conformer au Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal et au plan de développement durable de la Ville, et pour maintenir cet état de conservation.

RÉSULTATS

Le Schéma d'aménagement et de développement de Montréal vise à protéger 10 % du territoire terrestre de l'agglomération de Montréal aux fins de milieux naturels. En octobre 2019, 6,1 % du territoire était ainsi protégé. Pour atteindre la cible, la Ville a élaboré une stratégie de protection des milieux naturels. Même si une telle vision a été élaborée, nous constatons que des améliorations devraient être apportées au regard des principaux constats suivants :

- Le plein potentiel de protection des milieux naturels à partir des parcs locaux dans les arrondissements et les villes liées n'est pas connu;
- Plusieurs milieux naturels considérés comme protégés n'ont pas de statut de conservation, notamment des parcs locaux identifiés lors de la démarche en 2008 par le Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports;
- La stratégie de la Ville est très générale et manque de précisions sur les actions à poser pour chaque site visé et le Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports ne précise pas le rôle attendu des arrondissements et des villes liées pour atteindre cette cible de protection;
- Les audits écologiques, qui sont à la base d'un plan de gestion écologique, ne sont pas faits à la fréquence recommandée pour maintenir une connaissance à jour de la valeur écologique d'un milieu naturel;
- Les milieux naturels protégés de la Ville, à l'exception d'un seul, n'ont pas de plans de gestion écologique encadrant les actions à poser pour en maintenir leur valeur écologique;
- Il n'y a pas d'exercice qui a été fait pour évaluer combien il devrait en coûter annuellement pour entretenir écologiquement les milieux naturels sous la responsabilité du Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports;
- Il n'y a pas de budget annuel dédié dans chacune des unités d'affaires pour réaliser les travaux d'entretien écologique permettant de maintenir la valeur écologique des milieux protégés sous leurs responsabilités;
- Il n'y a pas de reddition de comptes qui soit faite au conseil d'agglomération en lien avec les exigences établies lors de la création du Répertoire des milieux naturels protégés ni à la Direction générale en lien avec les connaissances de l'état des actifs.

En marge de ces résultats, nous avons formulé différentes recommandations aux unités d'affaires.

Les détails de ces recommandations ainsi que notre conclusion sont décrits dans notre rapport d'audit présenté aux pages suivantes.

Soulignons que les unités d'affaires ont eu l'opportunité de formuler leurs commentaires, lesquels sont reproduits à la suite des recommandations de notre rapport d'audit.

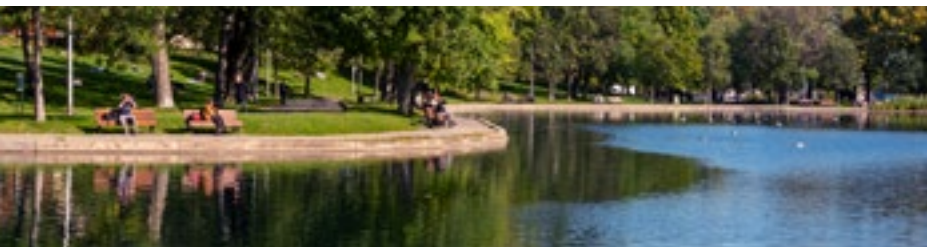
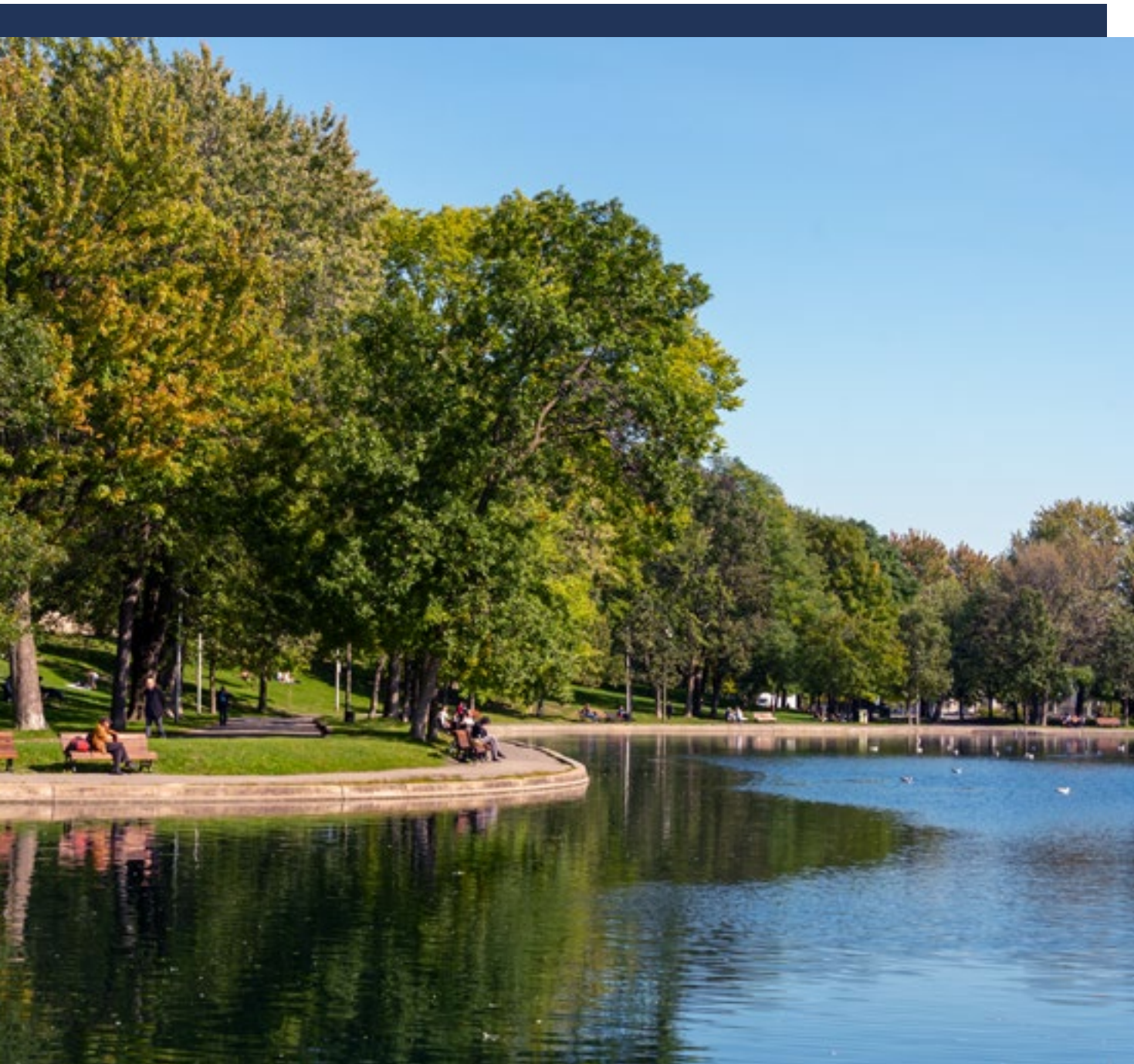


TABLE DES MATIÈRES

1. Contexte	133
2. Objectif de l'audit et portée des travaux	138
3. Résultats de l'audit	140
3.1. Stratégie de protection des milieux naturels de l'agglomération de Montréal	140
3.1.1. Connaissance des milieux naturels sur le territoire de l'agglomération de Montréal	140
3.1.2. Élaboration de la stratégie de protection des milieux naturels	142
3.1.3. Mise en œuvre de la stratégie de protection des milieux naturels	150
3.2. Gestion des milieux naturels en vue d'en maintenir leurs valeurs écologiques	154
3.2.1. Mise à jour des connaissances des milieux naturels	155
3.2.2. Élaboration et mise en œuvre d'un plan de gestion écologique	161
3.2.3. Disponibilité des budgets pour la gestion écologique	165
3.3. Reddition de comptes relativement à la protection des milieux naturels	172
3.3.1. Reddition de comptes relativement à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels	172
3.3.2. Reddition de comptes relativement à la gestion écologique	174
4. Conclusion	176
5. Annexes	179
5.1. Objectif et critères d'évaluation	179
5.2. Liste des grands parcs considérés comme des milieux naturels protégés	180

LISTE DES SIGLES

CCGPE	comité corporatif de gestion des projets d'envergure
CCPE	comité de coordination des projets d'envergure
ha	hectare (10 000 m ²)
M\$	Million de dollars
OBNL	Organisme à but non lucratif
PTI	programme triennal d'immobilisations
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature



1. CONTEXTE

Selon le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, les aires protégées présentent de nombreux bénéfices environnementaux, écologiques, sociaux, économiques et culturels. Elles permettent notamment la production d'oxygène, la protection des sols, l'amélioration des conditions climatiques locales et régionales ainsi que la régulation et la purification des cours d'eau. Sur le plan économique, les aires protégées supportent une activité économique s'appuyant entre autres sur le tourisme.

Dans un contexte municipal où l'espace disponible pour le développement est limité et où une part très importante des revenus de l'administration provient des taxes foncières¹, il est un défi pour une ville comme Montréal de trouver l'équilibre entre le développement économique de son territoire et la protection des milieux naturels. En 2004, la Ville de Montréal (ci-après « la Ville ») a adopté *la Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels de la Ville* (ci-après « *la Politique* ») qui s'appuyait sur le principe que « *l'intégration des milieux naturels² à la trame urbaine peut autant induire une richesse économique que procurer une qualité de vie* ». Trois objectifs étaient visés par *la Politique* qui s'appliquait à la grandeur du territoire de l'agglomération de Montréal, soit :

- maximiser la biodiversité et augmenter la superficie des milieux naturels protégés à Montréal;
- assurer la pérennité des milieux naturels dans les parcs existants et favoriser la consolidation et la viabilité des écosystèmes qui y sont présents;
- favoriser une meilleure intégration des écosystèmes et des paysages naturels dans les milieux de vie.

¹ Le budget de la Ville pour l'année 2020 prévoit que les taxes foncières généreront 49,4 % des revenus de la Ville.

² La Ville suit la définition de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) en ce qui a trait à une aire protégée, à savoir « une portion de terre, de milieu aquatique ou de milieu marin géographiquement délimité, vouée spécialement à la protection et au maintien de la diversité biologique, aux ressources naturelles et culturelles associées; pour ces fins, cet espace doit être légalement désigné, réglementé et administré par des moyens efficaces, juridiques ou autres ». À l'échelle de l'agglomération de Montréal, et au sens de son Schéma d'aménagement et de développement (2015), une aire protégée est interprétée au même sens qu'un milieu naturel, à savoir les bois, les milieux humides, les friches naturelles et les cours d'eau intérieurs.

En 2003, soit juste avant l'adoption de *la Politique*, 3,1 % de la superficie terrestre du territoire de l'agglomération de Montréal était considérée comme un milieu naturel protégé, soit 1 569 hectares (ha)³ et la Ville visait d'accroître par *la Politique* cet indicateur à 6 %⁴. En 2013, la Ville a produit le bilan 2009-2013 de la mise en œuvre de *la Politique*. Depuis l'entrée en vigueur de *la Politique*, 1 303 ha de territoire avaient été protégés ou étaient en voie de l'être, faisant passer le total du territoire terrestre protégé de l'agglomération à 2 885 ha, soit 5,75 % du territoire, s'approchant ainsi à 95,6 % de l'objectif de *la Politique* (6 %). La majorité des ajouts de milieux naturels protégés, en termes de superficie (80,8 %), durant cette période l'ont été dans un des dix écoterritoires⁵ que la Ville avait définis à l'échelle de l'agglomération. Ces écoterritoires sont les suivants :

- Forêt de Senneville;
- Corridor écoforestier de la rivière à l'Orme;
- Corridor écoforestier de l'Île Bizard;
- Rapide du Cheval Blanc;
- Coulée verte du ruisseau Bertrand;
- Sommets et flancs du Mont-Royal;
- Coulée verte du ruisseau De Montigny;
- Trame verte de l'Est;
- Rapides de Lachine;
- Falaise Saint-Jacques.

En 2008, la Direction des grands parcs et de la nature en ville (maintenant le Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports (ci-après le « le Service des grands parcs »⁶) a travaillé à la création d'un répertoire des milieux naturels protégés de l'agglomération de Montréal (ci-après le « Répertoire »). L'idée derrière le Répertoire était de compiler et rendre compte de la superficie totale du territoire de l'agglomération de Montréal qui était considérée comme des milieux naturels protégés. Le Service des grands parcs avait examiné le caractère naturel

³ Pour des fins de simplification, toutes les superficies présentées dans ce rapport sont arrondies à l'unité (à moins d'exception requise pour expliquer une situation particulière).

⁴ La superficie totale terrestre de l'agglomération de Montréal est de 50 089 ha. À titre informatif, l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie a une superficie de 1 590 ha, ce qui est sensiblement équivalent à l'ensemble du territoire terrestre protégé au titre des milieux naturels en 2003.

⁵ Un écoterritoire est une zone où se trouvent des espaces naturels d'intérêt écologique dont la protection a été jugée prioritaire, des aires protégées existantes ainsi que des espaces urbanisés.

⁶ Afin d'alléger le texte, il est toujours question du Service des grands parcs, même dans les cas où ce service portait un nom différent dans le passé.

de 49 parcs locaux⁷ pour en retenir un total de 25 dans 8 arrondissements⁸ pour lesquels des projets de protection pourraient être envisageables pour un total de 230 ha. Ces huit arrondissements ont été rencontrés entre les mois d'avril et août 2008 pour leur présenter l'idée de contribuer à l'atteinte de cet objectif et les sensibiliser à la notion de gestion écologique d'un parc. Les arrondissements se sont vus remettre lors de ces rencontres un document intitulé « *Programme-cadre de la stratégie de conservation et de mise en valeur des milieux naturels dans les parcs existants de l'agglomération de Montréal* ». Selon ce programme-cadre, un plan de gestion écologique englobe l'acquisition des connaissances sur les écosystèmes (des audits écologiques), la synthèse et l'évaluation de ces connaissances, de même que des interventions et un suivi sur les écosystèmes afin que les activités humaines dans les parcs soient encadrées et que les écosystèmes puissent se maintenir et se renouveler.

Tous les arrondissements rencontrés ont montré une ouverture et un intérêt quant à leur participation à l'atteinte de la cible de protection des milieux naturels et à l'inscription de parcs locaux au Répertoire. Certains arrondissements, dont Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et Saint-Laurent avaient néanmoins mentionné lors de ces rencontres que leurs ressources étaient très limitées pour l'entretien et la gestion des parcs et qu'il faudrait, pour faire une gestion écologique des parcs locaux inscrits au Répertoire avoir un budget additionnel et que le Service des grands parcs, avec son expertise, accompagne les arrondissements dans l'élaboration des plans de gestion écologique.

En novembre 2008, le Service des grands parcs a présenté aux arrondissements concernés un programme d'assistance pour la gestion écologique dans les parcs locaux qui avait pour objectif de soutenir les arrondissements qui désiraient protéger, aux titres de milieux naturels, certains parcs locaux afin de contribuer au maintien et au rehaussement de la biodiversité sur le territoire de Montréal dans le cadre de *la Politique*. L'aide offerte devait consister en de l'expertise-conseil en gestion écologique de la part du Service des grands parcs, de l'aide financière pour la réalisation d'études et l'octroi de contrats pour la réalisation de travaux d'entretien et d'aménagement. En contrepartie, les arrondissements devaient faire une demande d'inscription des parcs visés au Répertoire, s'engager à leur donner une vocation de conservation et à y pratiquer une gestion écologique. Le Service des grands parcs envisageait un budget de 20 millions de dollars (M\$) sur 5 ans, soit de 2010 à 2014, après quoi, les arrondissements devraient poursuivre la gestion écologique des parcs locaux visés à même leur budget de fonctionnement. Il faut souligner que depuis 2011, autant le Service des grands parcs que les arrondissements ont mis un effort important sur la lutte contre l'agrile du frêne, priorisant ainsi des ressources et du budget.

⁷ Dans le cadre de ce rapport, l'expression « parc local » désigne uniquement la portion d'un parc local identifiée comme un milieu naturel dans le *Schéma d'aménagement et de développement*. L'expression est également utilisée pour désigner un boisé sous la responsabilité d'un arrondissement ou d'une ville liée.

⁸ Les arrondissements visés étaient ceux d'Ahuntsic-Cartierville, de LaSalle, de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, de Pierrefonds-Roxboro, de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles, de Rosemont-La Petite-Patrie, de Saint-Laurent et de Verdun.

À l'été 2009, le comité exécutif de la Ville a donné son accord à la poursuite des démarches menant à la création du Répertoire pour l'ensemble des sites municipaux, gouvernementaux et privés sur le territoire de l'agglomération et qui ont pour vocation la protection, le maintien ou le rehaussement de la biodiversité. Le sommaire décisionnel mentionnait qu'un tel Répertoire permettrait de rendre compte de l'atteinte de la cible de protection des milieux naturels de *la Politique*. En octobre 2009, le conseil d'agglomération adoptait les Lignes directrices pour l'inscription et la gestion des sites désignés au Répertoire (ci-après les « Lignes directrices »). Ces lignes directrices fixaient trois conditions pour qu'un site⁹ soit admissible à une inscription au Répertoire dont les suivantes :

- Répondre à la définition d'aire protégée de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) (voir la note de bas de page 2);
- Compter pour au moins 75 % de sa surface en espaces à prédominance naturelle sur lesquels sera appliquée une gestion de type écologique destinée à protéger, maintenir ou rehausser la biodiversité;
- Être affecté d'un zonage particulier dit « de conservation » qui interdira des usages incompatibles avec les objectifs de la protection des milieux naturels.

En octobre 2009, l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles a adopté une résolution à l'effet de contribuer à l'atteinte des objectifs de *la Politique* en appuyant et en s'associant à la création du Répertoire. La résolution mentionnait que les parcs qui seraient désignés devraient faire l'objet d'une gestion écologique et être affectés d'un zonage de conservation.

À l'automne 2010, l'arrondissement de Saint-Laurent adoptait un projet de règlement modifiant le règlement sur le zonage et autorisait l'inscription du boisé du parc Marcel-Laurin au Répertoire. L'arrondissement s'était également doté à cette époque d'un plan de gestion écologique pour ce boisé. Il s'agissait alors de la première inscription au Répertoire. Au moment de réaliser nos travaux d'audit, bien qu'il y ait plus de 60 sites naturels protégés sous la responsabilité du Service des grands parcs, d'un arrondissement ou d'une ville liée, il s'agissait encore de la seule inscription au Répertoire, et par le fait même, du seul milieu naturel respectant toutes les exigences de la Ville pour être considéré comme étant protégé.

En 2015, l'agglomération de Montréal a adopté son Schéma d'aménagement et de développement (ci-après le « Schéma d'aménagement ») où elle se fixait l'objectif d'accroître à 10 % la proportion du territoire terrestre de l'agglomération protégée à titre de milieu naturel, représentant une superficie totale de 5 009 ha, soit l'équivalent de la superficie totale de l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles à laquelle il faut ajouter deux fois la superficie de l'arrondissement d'Outremont. Cette cible de 10 % de protection du territoire

⁹ Le texte ne fait pas référence uniquement aux parcs locaux, mais à tous les parcs municipaux selon que la décision de le protéger relève du conseil d'agglomération, du conseil de ville ou du conseil d'arrondissement. Ainsi, tous les milieux naturels protégés relevant de la Ville, autant du Service des grands parcs que des arrondissements devraient figurer au Répertoire.

terrestre de l'agglomération de Montréal aux fins de milieux naturels (ci-après la « cible de 10 % de protection des milieux naturels ») est encore en vigueur aujourd'hui.

Ce souci de protéger les milieux naturels terrestres n'est pas uniquement abordé dans le Schéma d'aménagement et *la Politique*. La Ville en a également fait une des dix cibles collectives dans son plan de développement durable 2016-2020 en reprenant l'objectif du Schéma d'aménagement d'accroître à moyen terme la part d'aires protégées terrestres à 10 % du territoire de l'agglomération. Ni dans le Schéma d'aménagement ni dans le plan de développement durable, cette cible n'est donnée avec une échéance. L'article 32 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹⁰ précise que le « schéma ne crée aucune obligation quant à l'échéance et aux modalités de réalisation des équipements et infrastructures qui y sont prévues ».

Depuis l'adoption de *la Politique* (en 2004) jusqu'en octobre 2019, la superficie de milieux naturels protégés sur le territoire terrestre de l'agglomération est passée de 1 569 ha (3,1 %) à 3 070 ha (6,1 %)¹¹. Cette augmentation de 1 501 ha a été obtenue par de multiples moyens, soit :

- l'acquisition de sites dans les écoterritoires : 314 ha;
- la protection de sites dans les écoterritoires (autres que des acquisitions par la Ville)¹² : 622 ha;
- la contribution des grands parcs urbains : 441 ha;
- la protection de parcs locaux sous gestion écologique : 124 ha.

À partir de 2019, pour atteindre la cible de 10 % de protection des milieux naturels, il est nécessaire de protéger encore une superficie totale additionnelle de 1 939 ha, soit plus que le chemin parcouru depuis 2004.

Le tableau 1 présente les instances décisionnelles et les unités d'affaires responsables de la gestion et de l'entretien selon les quatre types de parcs qu'il y a dans l'agglomération de Montréal. À l'exception des parcs locaux, tous les autres parcs entrent dans la classification des grands parcs. Il est important de noter que tous les grands parcs de l'agglomération de Montréal ne répondent pas à la définition de l'UICN. Par exemple, les parcs urbains comme Jarry et Maisonneuve, ou encore le parc métropolitain Jeanne-Mance, bien qu'étant des espaces verts d'importance à Montréal, ne contiennent pas, ou pas assez de boisés, de friches ou de milieux humides, pour être des milieux naturels. La liste des grands parcs considérés, au moment de nos travaux d'audits, comme des milieux naturels protégés est donnée à l'annexe 5.2.

¹⁰ Chapitre A-19.1.

¹¹ En 2015, la superficie protégée atteignait 3 003 ha (6 %). Depuis, la progression a été très faible pour atteindre en octobre 2019 3 070 ha, soit une augmentation d'un dixième de point de pourcentage en trois ans.

¹² Les autres moyens de protéger un milieu naturel autre que l'acquisition sont la cession ou don de terrain, l'échange de terrain et l'inscription d'une servitude de conservation sur un terrain.

Tableau 1 – **Instances décisionnelles et unités d'affaires responsables des différents types de parcs sur le territoire de l'agglomération de Montréal**

TYPE DE PARCS		EXEMPLE DE PARCS	INSTANCE DÉCISIONNELLE	UNITÉ D'AFFAIRES RESPONSABLE
Grands parcs	Parcs urbains	Angrignon, Jarry, Maisonneuve, des Rapides, La Fontaine	Conseil de ville	Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports
	Parcs-nature	Anse-à-l'Orme, Bois-d'Anjou, Bois-de-Saraguay, Île de la Visitation	Conseil d'agglomération	
	Parcs métropolitains	Frédéric-Back, Mont-Royal, Jeanne-Mance, parc Tiohtià:ke Otsira'kéhne, qui se prononce djodjâgué otchira'guén (Troisième Sommet)		
Parcs locaux		Thomas-Chapais, Marcel-Laurin, René-Masson, Terra-Cotta (Pointe-Claire)	Conseil d'arrondissement ou conseil de ville (villes liées)	Arrondissements ou villes liées

2. OBJECTIF DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé une mission d'audit de l'optimisation des ressources portant sur la protection des milieux naturels. Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001, du *Manuel de CPA Canada – Certification* ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification de CPA Canada.

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que la Ville a élaboré une démarche planifiée et structurée pour accroître la proportion de superficies terrestres de milieux naturels protégés afin de se conformer au Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal et au plan de développement durable de la Ville, et pour maintenir cet état de conservation.

La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Montréal consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances. Ces derniers sont exposés à l'annexe 5.1.

Le vérificateur général de la Ville de Montréal applique la *Norme canadienne de contrôle qualité* (NCCQ) 1 du Manuel de CPA Canada et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. De plus, il se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du *Code de déontologie des comptables professionnels agréés*, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Nos travaux d'audit ont porté principalement sur la période s'échelonnant du 1^{er} janvier 2015 au 15 juin 2019, mais pour certains aspects, des données antérieures ont également été considérées. Ils ont principalement été réalisés entre le mois de mai à décembre 2019. Nous avons également tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'en février 2020¹³.

Ces travaux ont principalement été réalisés auprès des unités d'affaires suivantes :

- le Service des grands parcs;
- l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve;
- l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles;
- l'arrondissement de Saint-Laurent.

À la fin de nos travaux, un projet de rapport d'audit a été présenté, aux fins de discussions, aux gestionnaires concernés au sein de chacune des unités d'affaires auditées. Par la suite, le rapport final a été transmis à la direction de chacune des unités d'affaires concernées pour l'obtention d'un plan d'action et d'un échéancier pour la mise en œuvre des recommandations les concernant, ainsi qu'à la Direction générale, la directrice générale adjointe de la Mobilité et attractivité, le directeur général adjoint du Service aux citoyens et à la directrice du Service de la concertation des arrondissements. Une copie du rapport final a également été transmise à titre informatif aux directrices et directeurs des arrondissements non directement visés par nos travaux d'audit, afin qu'ils puissent mettre en œuvre les recommandations lorsque la situation le justifie.

¹³ Le mois correspondant à celui où la dernière lettre de déclaration a été reçue.

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

3.1. Stratégie de protection des milieux naturels de l'agglomération de Montréal

Comme présenté précédemment, en octobre 2019, 6,1 % du territoire terrestre de l'agglomération de Montréal était protégé à titre de milieux naturels. De 2004 à 2018, les efforts de la Ville ont fait en sorte que ce taux progresse de 3,1 % à 6,1 %, soit une augmentation de 3 points de pourcentage. Nous avons cherché à savoir si la Ville, à titre de responsable de la mise en œuvre de *la Politique* et du Schéma d'aménagement, s'est dotée d'une stratégie pour réaliser un effort équivalent, voire supérieur, pour augmenter de près de 4 points de pourcentage ce taux et ainsi atteindre la cible de 10 % de protection des milieux naturels.

3.1.1. Connaissance des milieux naturels sur le territoire de l'agglomération de Montréal

3.1.1.A. Contexte et constatations

Pour être en mesure de gérer les milieux naturels sur le territoire de l'agglomération de Montréal, il faut avoir connaissance de leur existence. C'est ainsi que nous avons cherché à savoir si le Service des grands parcs avait un inventaire des milieux naturels actuellement protégés et contribuant déjà à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels et des milieux naturels pouvant potentiellement contribuer à l'atteinte de cette cible. Le Service des grands parcs possède deux bases de données géoréférencées. La première, compilant les sites protégés et potentiellement protégeables, a vu le jour dès 2004 lors de l'élaboration de *la Politique* et est mise continuellement à jour en fonction de mises à jour du plan d'urbanisme de la Ville ou du Schéma d'aménagement. La compilation des superficies des différents sites figurant dans cette base de données donne un total de 6 455 ha de milieux naturels déjà protégés ou potentiellement protégeables. Les sites n'appartiennent pas tous à la Ville. Sans procéder à une comparaison complète entre les milieux naturels figurant au Schéma d'aménagement et ceux figurant dans la base de données du Service des grands parcs, nous avons identifié des milieux naturels absents de la base de données du Service des grands parcs dont différents parcs locaux (la liste non exhaustive) pour une superficie totale de 23 ha¹⁴, dont les suivants :

- Parc Docteur-Bernard-Paquet, dans l'arrondissement de Saint-Laurent (0,6 ha);
- Parc Mackenzie-King, dans l'arrondissement de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce (1,7 ha);

¹⁴ Les superficies rapportées pour ces parcs ne sont pas les superficies totales des parcs, mais uniquement les portions boisées, les friches et les milieux humides figurant dans les données ouvertes de la Ville.

- Parc Marien/5^e avenue, dans l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles (3,7 ha);
- Parc du Mail, dans l'arrondissement d'Anjou (0,8 ha);
- Parc Marie-Gérin-Lajoie, dans l'arrondissement de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce (1 ha);
- Parc Michel-Bourdon, dans l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve (0,4 ha);
- Parc Philippe-Laheurte, dans l'arrondissement de Saint-Laurent (0,5 ha);
- Parc du Centenaire (Williams-Cosgrove), dans la ville liée de Dollard-des-Ormeaux (14,2 ha).

Le fait que des parcs locaux considérés au Schéma d'aménagement ne figurent pas dans cette base de données ne permet pas au Service des grands parcs d'avoir un portrait global de potentiel de protection et de la marge de manœuvre qu'il possède pour atteindre la cible de 10 % de protection des milieux naturels.

La seconde base de données que possède le Service des grands parcs est celle des milieux naturels protégés et contribuant déjà à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels. Il s'agit également d'une base de données géoréférencées contenant 101 entrées. L'extraction que nous avons obtenue du contenu de cette base en date du 21 octobre 2019 présente une superficie totale de milieux naturels protégés de 3 084 ha, soit 6,1 % du territoire terrestre de l'agglomération de Montréal. De ces sites, 80,3 % en termes de superficies relèvent du milieu municipal (des parcs urbains, des parcs-nature, des parcs métropolitains et des parcs locaux). Les sites comme étant protégés, contenus dans cette base de données, se retrouvent dans la base de données des sites protégés et potentiellement protégeables. Cette seconde base de données est donc un sous-ensemble de la première.

Si le Service des grands parcs possède une base de données des milieux naturels protégés, l'information contenue dans cette base n'est pas complète. Pour 82 milieux sur les 101 inscrits à la base (81,2 %), le statut de protection n'est pas mentionné. Pour les autres, l'information qui est donnée précise s'il y a une servitude de conservation, un zonage de conservation ou s'il s'agit d'une réserve naturelle reconnue par le gouvernement. Si les Lignes directrices pour l'inscription d'un milieu naturel sur le Répertoire exigent que le site réponde à la définition d'un milieu naturel de l'UICN, 77 des sites figurant à la base de données n'ont pas cette information (76,2 %). Finalement, pour 53 sites (52,5 %), les numéros de lots associés aux sites ne sont pas documentés.

Nous considérons que le Service des grands parcs se doit d'avoir une information complète et précise pour l'ensemble des sites figurant à la base de données des milieux naturels protégés, notamment afin de pouvoir identifier rapidement et adéquatement un site et pouvoir justifier pourquoi il est considéré comme protégé.

RECOMMANDATION

3.1.1.B. Nous recommandons au Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports de procéder à une révision complète du contenu de la base de données des sites actuellement considérés comme des milieux naturels protégés sur le territoire de l'agglomération, et ce, afin que chaque site ait une information complète et exacte pouvant servir à des fins d'analyse et de reddition de comptes pour la Ville.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.1.1.B. *Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports*

Réviser l'ensemble des bases de données.

Développer un protocole incluant l'ensemble des règles d'identification des différentes couches.

Élaborer un processus formel pour uniformiser la méthodologie pour la création et la mise à jour de données. (Échéancier prévu : novembre 2020)

3.1.2. Élaboration de la stratégie de protection des milieux naturels

3.1.2.A. Contexte et constatations

Stratégie de protection des milieux naturels pour atteindre 10 % de protection des milieux naturels

Le Service des grands parcs s'est doté d'une stratégie visant à atteindre, à terme, cette cible de 10 % de protection des milieux naturels figurant au Schéma d'aménagement. Cette stratégie s'inscrit dans une démarche globale à la Ville, appelée *Vision 2020-2030*, visant à définir de grandes orientations pour la décennie à venir, notamment en matière de transition écologique. Cette stratégie (ci-après la « Stratégie de protection ») a été réalisée à l'interne par le service en s'appuyant sur les connaissances acquises depuis l'entrée en vigueur de *la Politique* en 2004. C'est ainsi que le Service des grands parcs a cherché à identifier les boisés, les friches et les milieux humides à l'intérieur des limites des écoterritoires et ainsi qu'adjacents aux parcs-nature dans une optique de les annexer à ces parcs et ainsi en accroître la superficie. Le Service des grands parcs a procédé en 2018 à plusieurs modifications réglementaires afin de s'assurer que les sites visés soient inclus à l'intérieur des limites des parcs-nature avant de procéder à leur acquisition. C'est ainsi que les limites du parc-nature de l'Anse-à-l'Orme ont été agrandies en mai 2018 tandis que celles du parc-nature de Bois-d'Anjou l'ont été en juin 2018.

Le Service des grands parcs a identifié 71 lots d'intérêts en périphérie des parcs-nature pour lesquels un droit de préemption a été décrété par le conseil d'agglomération en octobre 2018. Un tel droit accorde à la Ville, durant 10 ans, la possibilité de se porter acquéreur d'un site aux mêmes conditions que celles

figurant dans une offre faite par une tierce partie et acceptée par le propriétaire du site. Ces lots totalisent une superficie de 163 ha pour une valeur au rôle foncier de 2017 de 25,3 M\$. Il est important de souligner que le prix d'acquisition reflétera davantage la valeur du marché que la valeur au rôle foncier, et que le droit de préemption ne garantit pas que la Ville devienne propriétaire du site. En effet, il n'y a pas d'obligation de vente pour le propriétaire, et en cas de vente, il n'y a pas d'obligation d'achat pour la Ville, advenant notamment qu'elle considère l'offre de la tierce partie reçue par le propriétaire trop haute. Considérant qu'il fallait au début 2019 protéger encore 1 939 ha pour atteindre la cible de 10 % de protection des milieux naturels, l'acquisition des 71 lots représenterait 8,4 % de tout ce qu'il faut encore protéger. De ces 71 lots, 58 (81,7 %) figurent sur des cartes produites par le Service des grands parcs comme étant des milieux naturels dont le projet de protection est prioritaire ou d'intérêt, représentant un total de 143 ha. Les autres lots visés par le droit de préemption ne figurent pas sur ces cartes, car bien que permettant d'agrandir les parcs-nature, ils ne sont pas autant des dossiers prioritaires pour le Service des grands parcs.

Depuis 2014, le Service des grands parcs travaille également en collaboration avec le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques à faire d'une portion d'environ 1 000 ha de L'Île-Bizard, le premier paysage humanisé au Québec. Ce statut est octroyé par le gouvernement du Québec. Selon le ministère, il s'agit d'un territoire habité modifié par l'activité humaine et dont la préservation de sa biodiversité est liée à cette même activité qui y est encore pratiquée. Il s'agit d'un statut de protection reconnu par l'UICN. Un dossier initiant la demande de reconnaissance a été déposé auprès du ministère en janvier 2015 et un avis de recevabilité a été reçu en septembre de la même année. Un plan de conservation et de mise en valeur a ensuite été élaboré par le Service des grands parcs en mars 2017. Le statut n'était toutefois pas encore obtenu au moment de nos travaux d'audits, car des discussions étaient encore en cours avec le ministère relativement à la superficie à reconnaître; le gouvernement du Québec ne reconnaissant pas un terrain de golf inclus par le Service des grands parcs à l'intérieur des délimitations du territoire par lequel le statut est demandé. L'enjeu pour le Service des grands parcs d'obtenir le statut de paysage humanisé est important, car il viendrait protéger d'un coup la moitié de ce qui doit être encore fait pour atteindre la cible de 10 % de protection des milieux naturels, et ce, sans que la Ville ait à acquérir de terrains.

Dans une présentation faite par le Service des grands parcs au comité de coordination des projets d'envergure (CCPE)¹⁵ en octobre 2019¹⁶, l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels était détaillée de la manière suivante :

- Milieux naturels actuellement protégés : 3 070 ha (6,1 %)¹⁷
- Paysage humanisé de L'Île-Bizard : 1 000 ha (2,0 %)
- Acquisitions ultérieures : 500 ha (1,0 %)
 - Phase 2019-2022 : 217 ha
 - Phase 2023-2029 : 283 ha
- Protection de parcs locaux : 180 ha (0,4 %)
- Protection de terrains privés et institutionnels : 250 ha (0,5 %)

Théoriquement, cette stratégie est possible étant donné que la base de données du Service des grands parcs recensant les milieux naturels protégés et protégeables contient une superficie équivalente à 6 455 ha, soit 12,9 % du territoire terrestre de l'agglomération, donnant une marge de manœuvre d'un peu moins de trois points de pourcentage à la Ville ou 1 446 ha.

Méconnaissance par les arrondissements de la Stratégie de protection

Le Service des grands parcs n'a pas travaillé, dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie de protection, avec les arrondissements afin d'évaluer la contribution possible additionnelle de ces derniers à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels. Lors de l'exercice fait par le Service des grands parcs en 2008 pour l'élaboration du Répertoire, 25 parcs locaux avaient été identifiés comme « *démontrant un intérêt pour devenir des parcs de conservation sous gestion écologique à inscrire au Répertoire* », pour un total de 230 ha. Au moment de réaliser nos travaux, seulement 16 de ces parcs contribuaient à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels pour un total de 148 ha. À ces 16 parcs locaux, se sont toutefois ajoutés 12 autres parcs

¹⁵ Le CCPE est composé du président du comité exécutif, du vice-président du comité exécutif, d'élus, du Directeur général de la Ville, du directeur général adjoint des Services institutionnels et du directeur du Bureau des projets et des programmes d'immobilisation, et a pour rôle d'assurer une concertation multidisciplinaire, de recommander le passage des projets à des phases ultérieures, d'assurer le suivi mensuel de l'avancement des projets, de formuler des recommandations sur certains enjeux pouvant survenir durant le projet et de recommander le cheminement des projets au comité exécutif.

¹⁶ Cette présentation a eu lieu en dehors de la période visée par notre audit. Nous avons toutefois choisi de la considérer puisqu'elle donne la vision la plus à jour de la stratégie envisagée par le Service des grands parcs pour atteindre la cible de 10 % de protection des milieux naturels.

¹⁷ La présentation utilise une valeur de 3 070 ha comme superficie déjà protégée en octobre 2019 alors qu'en septembre 2019, la superficie totale protégée figurant dans la base de données du Service des grands parcs est de 3 084 ha. Cet écart n'influence pas le pourcentage de protection des milieux naturels et n'a pas d'incidence sur nos conclusions.

locaux non identifiés en 2008 pour une superficie de milieux naturels protégés actuellement par les arrondissements de 195 ha.

Comme mentionné précédemment, nous avons identifié de manière non exhaustive 23 ha de milieux naturels figurant au Schéma d'aménagement, mais ne contribuant pas actuellement à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels, et ne figurant pas non plus à la base de données du Service des grands parcs pour les milieux naturels protégés et protégeables. En considérant les 9 parcs locaux de 2008 qui ne font pas l'objet actuellement d'une protection et ces 23 ha additionnels, il pourrait y avoir un potentiel de protection de milieux naturels par les arrondissements et les villes liées de 105 ha. Cette valeur est toutefois inférieure (58,1 %) à la contribution attendue par le Service des grands parcs des arrondissements et des villes liées de 180 ha.

Les trois arrondissements audités disent connaître la cible de 10 % de protection des milieux naturels qui est sous la responsabilité du Service des grands parcs, mais ne savent pas comment la Ville va s'y prendre pour l'atteindre, et n'ont pas reçu du Service des grands parcs, de cible locale à atteindre pour contribuer à cette cible globale. Au moment de nos travaux d'audit, le Service des grands parcs reconnaissait que les arrondissements n'avaient pas été informés de la démarche et qu'une tournée de présentation de la Stratégie de protection devrait avoir lieu éventuellement.

Sachant que la part des arrondissements et des villes liées dans la Stratégie de protection est de 9,3 % (180 ha sur 1 930 ha), nous considérons qu'il y a un risque pour la Ville de ne pas atteindre la cible de 10 % de protection des milieux naturels, parce que le Service des grands parcs n'a pas une évaluation complète des parcs locaux potentiellement protégeables dans les arrondissements et les villes liées.

RECOMMANDATION

3.1.2.B. Nous recommandons au Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports d'entreprendre un exercice permettant d'identifier tous les parcs locaux dans les arrondissements et les villes liées pouvant contribuer à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels, et ce, afin d'accroître l'atteinte de la cible de protection des milieux naturels.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.1.2.B. Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports

Réaliser la mise à jour de la liste des parcs locaux démontrant de l'intérêt pour devenir des parcs de conservation sous gestion écologique.

(Échéancier prévu : août 2020)

Revoir la base de données des parcs locaux pouvant contribuer à l'atteinte du 10 %. (Échéancier prévu : novembre 2020)

Méconnaissance par les arrondissements des mécanismes pour contribuer à l'atteinte de la cible de 10 %

Si les arrondissements ne savent pas quel est leur rôle à jouer et attendu par le Service des grands parcs pour que la Ville puisse atteindre la cible de 10 % de protection des milieux naturels, ils ne s'entendent pas sur les exigences à respecter pour qu'un parc local soit considéré comme contributeur à l'atteinte de cette cible.

Pour l'arrondissement de Saint-Laurent, pour qu'un parc local contribue à l'atteinte de cette cible, il est nécessaire qu'il soit inscrit au Répertoire et donc qu'il respecte les exigences des Lignes directrices, soit, en plus d'être un milieu naturel au sens de l'UICN, être affecté d'un zonage de conservation et avoir au moins 75 % de la superficie à prédominance naturelle sur laquelle est appliquée une gestion écologique. Cette interprétation est en accord avec les discussions qu'ont eues les arrondissements et le Service des grands parcs en 2008 lors de l'élaboration du Répertoire.

Les arrondissements de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve et de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles pour leur part, considèrent tous les deux qu'il n'est pas requis que le parc local soit inscrit au Répertoire pour qu'il contribue à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels étant donné que des parcs locaux sous leurs responsabilités y contribuent déjà sans pour autant avoir de plan de gestion écologique. Pourtant, ces deux arrondissements avaient également participé aux rencontres en 2008 avec le Service des grands parcs. Et plus encore, dans le cas de l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles, le conseil d'arrondissement avait adopté une résolution appuyant la création du Répertoire, en rappelant les exigences pour y être inscrit et la cible de protection des milieux naturels à atteindre.

En raison de ces divergences d'interprétation sur les exigences pour contribuer à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels, sur les 14 parcs locaux et sites municipaux sous la responsabilité d'un des trois arrondissements audités, seulement un respecte toutes les exigences (le boisé du parc Marcel-Laurin dans l'arrondissement de Saint-Laurent) (voir le tableau 2). Aucun des deux parcs locaux sous la responsabilité de l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve n'a de plan de gestion écologique et aucun n'est affecté d'un zonage de conservation, mais plutôt d'un zonage pour jardins communautaires, parcs et promenades, ce qui ne confère pas de statut de conservation au parc. Dans l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles, aucun des 11 parcs locaux et sites municipaux contribuant déjà à l'atteinte de cette cible ne possède de plan de gestion écologique et seulement la moitié d'entre eux ont un zonage de conservation.

Tableau 2 – **Nombre de parcs locaux dans les arrondissements audités respectant les exigences des Lignes directrices pour l’inscription et la gestion des sites désignés au Répertoire**

ARRONDISSEMENT	PARCS LOCAUX/ SITES MUNICIPAUX CONTRIBUANT À L’ATTEINTE DE LA CIBLE	PARCS LOCAUX/ SITES MUNICIPAUX SOUS GESTION ÉCOLOGIQUE	PARCS LOCAUX/ SITES MUNICIPAUX AVEC UN ZONAGE DE CONSERVATION
Mercier–Hochelaga- Maisonneuve	2	0	0
Rivière-des-Prairies– Pointe-aux-Trembles	11	0	6
Saint-Laurent	1	1	1
TOTAL	14	1	7

Ainsi, malgré la participation des trois arrondissements audités aux réunions de 2008, malgré les résolutions prises par les arrondissements de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles et de Saint-Laurent à l’effet d’appuyer la démarche de création du Répertoire et d’y contribuer, seul l’arrondissement de Saint-Laurent aurait complété le mécanisme au complet.

Considérant que ces parcs locaux et sites municipaux représentent une superficie totale de 81 ha, mais que seul le boisé du parc Marcel-Laurin, avec ses 16 ha (soit 19,8 % de cette superficie totale), respecte les exigences pour contribuer à l’atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels, il y a lieu de se questionner sur le réel statut de protection des parcs locaux et sites municipaux sous la responsabilité des arrondissements et contribuant déjà à l’atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels. En appliquant strictement les exigences du Service des grands parcs figurant dans les Lignes directrices, et sachant que seul le boisé du parc Marcel-Laurin est entretenu sous un plan de gestion écologique, sur les 317 ha de milieux naturels protégés relevant des arrondissements, seulement 16 ha devrait être réellement comptabilisés, ce qui ferait chuter la proportion du territoire terrestre actuellement protégé au titre de milieux naturels de 6,1 % à 5,6 %.

RECOMMANDATION

3.1.2.C. Nous recommandons au Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports d'entreprendre un exercice de communication avec les arrondissements, et ce, afin que ces derniers comprennent les exigences et les engagements à prendre pour qu'un site sous leurs responsabilités puisse être considéré comme contribuant à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.1.2.C. Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports

Réévaluer les outils disponibles pour protéger ces milieux naturels afin d'assurer leur protection tout en maximisant les investissements.

Communiquer avec tous les arrondissements et les villes liées pour partager les exigences et les engagements lorsque les outils seront réévalués.

(Échéancier prévu : février 2021)

RECOMMANDATION

3.1.2.D. Nous recommandons à l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et à l'arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles d'attribuer un statut de conservation aux sites sous leurs responsabilités et contribuant actuellement à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels, et ce, afin de se conformer aux exigences de la Ville de Montréal évoquées dans les Lignes directrices pour l'inscription et la gestion des sites désignés au Répertoire.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.1.2.D. Arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve

Modification du Règlement d'urbanisme de l'arrondissement Mercier/Hochelaga-Maisonneuve (01-275)

- Remplacement de la catégorie E.1(1) par la catégorie E.1(2) (Espace naturel).
- (Approbation (construction et agrandissement) au titre VIII, art.387.2, sous la (désignation « Boisé ») (boisé Jean-Milot et parc Thomas-Chapais). (Échéancier prévu : décembre 2020)

Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal

- Remplacement de l'aire d'affectation « Dominante résidentielle » par « Conservation » (boisé Jean-Milot). (Échéancier prévu : 2021 et plus)

Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal (04-047)

- Remplacement de l'aire d'affectation « Secteur résidentiel » par « Conservation » (boisé Jean-Milot). (Échéancier prévu : 2021 et plus)

Arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles

Identification des terrains sous la responsabilité de l'arrondissement qui présentent un potentiel de conservation. (Échéancier prévu : août 2020)

Dépôt de projets d'amendement du Règlement de zonage afin de créer de nouvelles zones de conservation (classe d'usage P5) à même des terrains sous la responsabilité de l'arrondissement.

(Échéancier prévu : novembre 2023 (en fonction de l'avancement du point 3.2.1.D.))

3.1.3. Mise en œuvre de la stratégie de protection des milieux naturels

3.1.3.A. Contexte et constatations

Au moment de réaliser nos travaux d'audits, le Service des grands parcs était à élaborer une planification stratégique pour l'ensemble de ses projets, incluant la protection des milieux naturels, ainsi qu'un plan d'action pour sa mise en œuvre. La planification stratégique 2020-2030 s'articule notamment autour de la protection des milieux naturels, dont un plan d'action en élaboration au Service des grands parcs qui s'articule autour des grandes actions suivantes¹⁸ :

- Agrandir les limites des parcs-nature;
- Déposer une stratégie financière;
- Obtenir le statut de paysage humanisé de L'Île-Bizard;
- Réaliser les travaux de restauration des écosystèmes dans les réseaux des grands parcs.

Le tableau 3 fait le lien entre ce que le Service des grands parcs souhaite voir protéger pour atteindre la cible de 10 % de protection des milieux naturels et ce qu'il planifie de faire tel qu'inscrit à sa planification stratégique et dans son plan d'action en cours de développement. Au moment de réaliser nos travaux d'audit, nous constatons que la mise en œuvre de la Stratégie de protection n'est planifiée que pour les éléments sous la responsabilité du Service des grands parcs (1 500 ha des 1 930 ha requis - 77,7 %), alors que la Stratégie de protection mise également sur le secteur privé et sur les arrondissements pour atteindre la cible de 10 % de protection des milieux naturels.

¹⁸ Aucune action précise n'avait encore été inscrite dans une ou l'autre des grandes actions du plan d'action du Service des grands parcs dans la version que nous avons obtenue. Il s'agissait davantage d'une ébauche de structure que d'un réel plan d'action.

Tableau 3 – **Adéquation entre les éléments de la Stratégie de protection et la planification stratégique et le plan d’action du Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports**

ÉLÉMENTS DE LA STRATÉGIE DE PROTECTION	SUPERFICIE TOTALE VISÉE	ÉLÉMENT VISÉ DANS LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE	ÉLÉMENT VISÉ DANS LE PLAN D’ACTION EN ÉLABORATION
Paysage humanisé de L’Île-Bizard	1 000 ha	Oui	Oui
Acquisitions ultérieures	500 ha	Oui	Oui
Protection de parcs locaux	180 ha	Non	Non
Protection de terrains privés et institutionnels	250 ha	Non	Non
TOTAL	1 930 ha		

Nous considérons qu’en l’absence d’un plan d’action contenant des interventions à réaliser propres à chaque élément de la Stratégie de protection et spécifiques à chaque site à protéger sur un horizon donné, le Service des grands parcs ne peut pas adéquatement prioriser les interventions à mettre en œuvre. En l’absence d’un tel plan d’action, le Service des grands parcs ne peut pas faire un suivi fin et adéquat de l’avancement des projets de protection de chacun des sites.

RECOMMANDATION

3.1.3.B. Nous recommandons au Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports de se doter et mettre en œuvre un plan d’action détaillé et spécifique selon les différents milieux naturels d’intérêt à protéger, et ce, afin de permettre un suivi de l’avancement des travaux à réaliser en vue d’acquérir des milieux naturels ou d’obtenir le statut de paysage humanisé pour L’Île-Bizard.

RÉPONSE DE L’UNITÉ D’AFFAIRES

3.1.3.B. Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports

Développer dans sa stratégie Montréal verte 2020-2030 un plan d’action plus spécifique pour atteindre le 10 %. (Échéancier prévu : novembre 2020)

Effectuer une consultation publique en prévision d’une nomination du statut de paysage humanisé par le gouvernement (après adoption du projet de loi 46).

(Échéancier prévu : mai 2020)

Fournir un plan d’action pour la mise en œuvre du paysage humanisé.

(Échéancier prévu : août 2020)

Budget

Près du quart de la Stratégie de protection (500 ha sur les 1 930 ha) repose sur des acquisitions de sites par la Ville pour en faire des milieux naturels protégés sous la responsabilité du Service des grands parcs. Dans ce contexte, nous avons cherché à savoir si ce dernier avait dans un premier temps évalué le coût pour acquérir 500 ha de terrain sur le territoire de l'agglomération de Montréal, et dans un second temps si les budgets nécessaires pour faire ces acquisitions étaient prévus.

Le Service des grands parcs a évalué, en dollars actualisés, le coût moyen à l'ha payé pour tous les sites acquis depuis l'entrée en vigueur de *la Politique*, soit en 2004. La fluctuation des coûts payés à l'ha est tellement importante d'une transaction à une autre sur une période aussi longue, que le Service des grands parcs et le Service de la gestion et de la planification immobilière considèrent cette valeur peu représentative¹⁹.

En octobre 2019, la Ville a acquis un site sur le territoire de la Ville de Sainte-Anne-de-Bellevue d'une superficie de 9,8 ha au coût de 5,1 M\$, soit l'équivalent d'environ 520 000 \$/ha. En décembre 2019, elle a procédé à une autre acquisition d'importance dans l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro pour un site de 140 ha au coût de 73 M\$, soit également pour l'équivalent de 520 000 \$/ha²⁰. En supposant que ces coûts unitaires soient représentatifs de ce que la Ville peut s'attendre à payer en moyenne pour acquérir des sites dans le futur, il lui faudrait un budget total de 260 M\$ pour acquérir les 500 ha prévus d'ici 2030.

Ce coût unitaire moyen à l'ha est du même ordre de grandeur que ce que le Service des grands parcs prévoit avoir besoin de 2019 à 2022 pour réaliser sa première phase d'acquisition, soit pour ajouter 217 ha de milieux naturels protéger (voir le tableau 4). Nous devons donc conclure que l'hypothèse pour évaluer les besoins en investissement est réaliste. Toutefois, considérant que pour la période 2019-2021, le Service des grands parcs dispose d'un programme triennal d'immobilisations (PTI) de 20 M\$ par année, il manquerait à la fin 2021, un montant total de près de 27 M\$ pour être en mesure de finaliser les acquisitions de 2021. En ajoutant les investissements prévus pour 2022, le Service des grands parcs devrait obtenir l'autorisation pour un emprunt à long terme de l'ordre de 50 M\$ pour ainsi compléter la première phase des acquisitions requises pour la Stratégie de protection.

¹⁹ Sur 40 transactions réalisées de 2004 à 2018, le coût actualisé à l'ha le plus faible est 42 fois plus petit que le coût actualisé moyen à l'ha, tandis que le coût actualisé à l'ha le plus élevé est 39 fois supérieur au coût actualisé moyen à l'ha.

²⁰ Ces transactions ont fait l'objet de communiqués de presse officiels de la Ville qui incluaient la superficie du site et le prix de la transaction.

Ainsi, le règlement d'emprunt autorisé pour ce programme d'acquisition est trop restreint par rapport aux objectifs de la première phase de la Stratégie de protection, ou à l'inverse, que ces objectifs d'acquisition sont trop grands pour les investissements qui ont été autorisés au Service des grands parcs.

Au moment de rédiger notre rapport d'audit, le Service des grands parcs a présenté à la Commission sur les finances et l'administration ses besoins en investissements pour la période 2020-2022²¹. Pour le programme d'acquisition des milieux naturels, le service dit avoir besoin de 37,98 M\$ en 2020, de 43,17 M\$ en 2021 et de 23,17 M\$ en 2022 pour un total de 104,32 M\$ sur 3 ans. En y ajoutant les 6,18 M\$ prévus de 2019, le total des investissements pour 2019-2022 avec ce nouveau PTI serait de l'ordre de 110,5 M\$, ce qui est du même ordre de grandeur que les investissements prévus requis figurant au tableau 4. Il s'agit toutefois d'investissements pour la Ville significativement supérieurs pour 2020 et 2021 à ce qui avait été annoncé au PTI 2019-2021.

Advenant que les 217 ha de milieux naturels soient acquis d'ici la fin 2022, il faudrait ensuite, pour compléter les acquisitions prévues dans la Stratégie de protection (283 ha), en supposant toujours un coût unitaire autour de 500 000 \$/ha, des investissements de 20,2 M\$ par année durant 7 ans, soit jusqu'en 2029.

Les montants annuels figurant au PTI 2020-2022 sont les plus importants jamais obtenus par le Service des grands parcs pour ce programme d'acquisition des milieux naturels de 2004 à 2018 où le montant annuel approuvé dans les différents PTI variait de 3 M\$ à 12 M\$. Sur cette période de 2004 à 2018, le Service des grands parcs avait obtenu l'autorisation pour des investissements de 160,5 M\$, mais n'avait pu réaliser que 48,7 % des investissements (78,1 M\$). Ainsi, la permission d'investir du Service des grands parcs par ce programme n'aura jamais été aussi importante qu'en 2020-2022, mais ses objectifs de réalisation n'ont jamais été d'une telle ampleur non plus.

²¹ Le 15 janvier 2020, le comité exécutif de la Ville de Montréal a adopté deux règlements d'emprunt totalisant 106,5 M\$ pour financer des travaux d'aménagement du Grand parc de l'Ouest et procéder à des acquisitions de terrains afin de protéger des milieux naturels sur le territoire de l'agglomération de Montréal.

Tableau 4 – **Budget requis pour la phase 2019-2022 et le solde annuel théorique du programme triennal d'immobilisations 2019-2021**

ANNÉE	INVESTISSEMENTS PRÉVUS REQUIS	SUPERFICIE TOTALE (ha)	COÛT UNITAIRE ÉVALUÉ	PROGRAMME TRIENNAL D'IMMOBILISATIONS 2019-2021	SOLDE THÉORIQUE
2019	6 180 545 \$	35	176 587 \$/ha	20 000 000 \$	13 819 455 \$
2020 ^[a]	37 810 000 \$	62	609 839 \$/ha	20 000 000 \$	- 3 990 545 \$
2021 ^[a]	43 000 000 \$	82	524 390 \$/ha	20 000 000 \$	- 26 990 545 \$
2022	23 000 000 \$	38	605 263 \$/ha	ND	ND
TOTAL	109 990 545 \$	217	506 869 \$/ha		

[a] Les acquisitions prévues pour 2020 et 2021 incluent le site de 140 ha que la Ville a acquis en décembre 2019 au coût de 73 M\$.

3.2. Gestion des milieux naturels en vue d'en maintenir leurs valeurs écologiques

Protéger un milieu naturel est un travail continu. Il ne suffit pas de l'inscrire dans un répertoire. Il est nécessaire de l'entretenir afin qu'il conserve sa valeur écologique, qu'il ne soit pas envahi par des plantes nuisibles qui pourraient limiter, voire anéantir, la croissance des espèces naturelles indigènes qui font la richesse du milieu naturel. C'est pourquoi nous avons cherché à savoir si le Service des grands parcs, ainsi que les arrondissements font une gestion écologique des milieux naturels ainsi protégés.

Selon *la Politique*, la gestion écologique a pour objectifs de recenser et de reconnaître le patrimoine naturel d'un site, d'assurer sa protection et sa mise en valeur, de maintenir sa biodiversité végétale et animale, de détecter sur le terrain les modifications aux ressources biophysiques et d'apporter des solutions concrètes aux conséquences des perturbations humaines et naturelles sur la valeur écologique du milieu. Il y a donc un volet planification de ce qui doit être fait dans le milieu naturel en s'appuyant sur les connaissances que l'on a du milieu, et un volet de gestion dans lequel des interventions sont réalisées afin de maintenir l'intégrité du milieu naturel.

3.2.1. Mise à jour des connaissances des milieux naturels

3.2.1.A. Contexte et constatations

Audits écologiques dans les grands parcs protégés

Un audit écologique consiste en un inventaire de la flore, des oiseaux (l'avifaune), des mammifères ou de l'herpétofaune²². Le *Programme-cadre de la stratégie de conservation et de mise en valeur des milieux naturels dans les parcs existants de l'agglomération de Montréal* que le Service des grands parcs a remis aux arrondissements en 2008, de même que le Programme de gestion des écosystèmes des parcs-nature donnent les fréquences auxquelles ces audits écologiques devraient être réalisés. À titre informatif, l'audit sur la flore devait être fait aux 10 ans, tandis que celui portant sur les mammifères, les oiseaux ou l'herpétofaune devrait être fait plus souvent, soit aux 5 ans. Ces documents recommandent également d'évaluer l'impact de la fréquentation des sentiers et de leur dégradation aux trois à cinq ans.

Nous avons obtenu du Service des grands parcs un bilan datant de 2017 des audits écologiques réalisés dans les parcs-nature ainsi que la liste des contrats octroyés de 2015 à 2019 pour de tels audits. Nous avons examiné la dernière date de réalisation des audits écologiques afin de déterminer si, sur la base des fréquences suggérées par le Service des grands parcs, il y avait un retard dans la réalisation de ces audits.

Pour tous les parcs pour lesquels nous avons obtenu de l'information, soit 10 parcs-nature²³ et le parc métropolitain du Mont-Royal, tous présentaient au moment de réaliser nos travaux, un retard dans au moins un type d'audit écologique (voir le tableau 5). À l'exception de l'audit sur l'avifaune, tous les autres types d'audits écologiques ainsi que l'étude des impacts sur les sentiers présentaient des retards dans la majorité de ces grands parcs. Au parc-nature de l'Anse-à-l'Orme et au parc-nature du Bois-d'Anjou, les audits écologiques sur la végétation remontent à 2000, soit il y a près de 20 ans, alors que la fréquence de réalisation doit être aux 10 ans.

Au moment de réaliser nos travaux d'audit, le Service des grands parcs venait d'octroyer une série de contrats pour réaliser, entre 2019 et 2021, des audits écologiques sur la végétation, l'avifaune, l'herpétofaune et des études d'impacts sur fréquentation des sentiers. Le sommaire décisionnel accompagnant l'octroi de ces contrats mentionne que les derniers audits remontent à 2009, voire à 2000 dans certains parcs, ce qui est corroboré par l'information que nous avons obtenue. Or, malgré ces audits écologiques à entreprendre, il restera pour certains parcs, sous la responsabilité du Service des grands parcs, des retards dans la mise à jour de l'acquisition des connaissances (cellules en noir au tableau 5).

²² Faune constituée par les amphibiens et les reptiles.

²³ Le bilan 2017 des audits écologiques que nous avons obtenu ne présentait aucune information concernant le parc-nature des Rapides-du-Cheval-Blanc.

Il y a donc un risque, malgré l'intensification des audits écologiques prévus dans les prochaines années, que le Service des grands parcs n'ait pas une lecture à jour et précise de la qualité écologique des milieux naturels sous sa protection. Ceci pourrait amener à un retard dans les interventions visant à maintenir la valeur écologique de ces parcs.

Tableau 5 – **Derniers audits écologiques réalisés dans les grands parcs et dates des prochains audits selon la fréquence recommandée par le Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports**

PARCS-NATURE/ MÉTROPOLITAIN	VÉGÉTATION		AVIFAUNE		HERPÉTOFAUNE		MAMMIFÈRES		SENTIERS	
	FAIT	DÛ	FAIT	DÛ	FAIT	DÛ	FAIT	DÛ	FAIT	DÛ
Anse-à-l'Orme	2000	2010 ^[a]	2017	2022	ND	Dû	2015	2020	2008 ^[e]	2013
Bois-d'Anjou	2000	2010	ND	Dû	ND	Dû	ND	Dû		2013
Bois-de-l'Île-Bizard	2015	2025	2015	2020	2015	2020	ND	Dû		2013
Bois-de-Liesse	2012	2022	2015	2020	2015	2020	2015	2020		2013
Bois-de-Saraguay	2010	2020 ^[c]	2017	2022	2018	2023	ND	Dû	2017 2018	2023
Cap-Saint-Jacques	2003	2013	2017	2022	ND	Dû	2015	2020		2023
Île-de-la-Visitation	2006	2016	2017	2022	ND	Dû	2015	2020	2008 ^[e]	2013
Pointe-aux-Prairies	2015	2025	2015	2020	2015	2020	2015	2020		2013
Ruisseau-De Montigny	ND ^[d]	Dû	2017	2022	ND	Dû	ND	Dû		2013
Bois-de-la-Roche	2017	2027	2015	2020	2017	2022	2017	2022		2013
Parc du Mont-Royal	2006	2016 ^[b]	2014	2019	2015	2020	ND	Dû	2013	

[a] L'audit écologique était dû au moment de nos travaux, et il est planifié pour une réalisation d'ici 2021.

[b] L'audit écologique était dû au moment de nos travaux, mais aucun nouvel audit n'est planifié.

[c] Les cellules en blanc avec l'année en caractère gras indiquent qu'un nouvel audit est déjà prévu d'ici 2021.

[d] En l'absence d'information, nous avons alors considéré qu'il n'en avait jamais eu d'audit écologique et qu'il était nécessaire d'en réaliser un.

[e] Des études ont été réalisées en 1996, 2001 et 2007-2008 dans les parcs-nature. Nous avons considéré que la dernière étude (2008) touchait tous les parcs (une approche conservatrice).

RECOMMANDATION

3.2.1.B. Nous recommandons au Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports d'accentuer le rythme de réalisation des audits écologiques et des examens de l'impact de la fréquentation des sentiers dans les parcs sous sa responsabilité, et ce, afin de s'assurer que la fréquence de réalisation des travaux d'acquisition de connaissances respecte les valeurs prévues au programme de gestion écologique des écosystèmes des parcs-nature et permette au Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports de planifier adéquatement les interventions requises pour en maintenir la valeur écologique.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.2.1.B. Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports

Poursuivre la réalisation des audits écologiques 2019-2021 selon la planification actuelle.

(Échéancier prévu : action en cours de mise en oeuvre)

Analyser et confirmer les fréquences ainsi que l'objet des audits écologiques, afin d'optimiser nos pratiques tout en assurant l'atteinte des objectifs de maintien de l'intégrité écologique, et ce, d'ici le prochain octroi de contrats d'audits écologiques prévu pour 2022. (Échéancier prévu : novembre 2021)

Audits écologiques dans les parcs locaux protégés

L'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles, bien qu'étant celui des trois arrondissements audités ayant le plus de parcs locaux contribuant déjà à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels, n'a pas de plan de gestion écologique pour ses parcs protégés ni d'audit écologique.

L'arrondissement mentionne qu'une caractérisation du milieu naturel du parc René-Masson devrait être faite, mais aucun contrat en ce sens n'avait été octroyé au moment de réaliser nos travaux.

L'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve et l'arrondissement de Saint-Laurent ont tous deux un historique d'audits écologiques pour un parc local contribuant actuellement à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels. Le tableau 6 présente l'historique des audits écologiques des parcs locaux des arrondissements audités. Pour respecter les fréquences suggérées par le Service des grands parcs, des audits écologiques sont nécessaires au boisé Jean-Milot pour l'avifaune, l'herpétofaune et les mammifères. Du côté du boisé du parc Marcel-Laurin, seul l'audit écologique sur l'avifaune accuse du retard. Il faut toutefois souligner que de nouveaux audits écologiques pour l'herpétofaune et les mammifères seront déjà dus en 2020 et 2021 respectivement. Aucun audit écologique récent n'a été porté à notre attention pour le parc local Thomas-Chapais dans l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve qui est le deuxième parc local de cet arrondissement contribuant à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels.

Tout comme nous le mentionnions précédemment pour le Service des grands parcs, il y a un risque pour les arrondissements audités, et dans une moindre mesure pour l'arrondissement de Saint-Laurent, qu'il n'y ait pas une lecture à jour et précise de la qualité écologique des milieux naturels sous leur protection. Ceci pourrait amener à un retard dans les interventions visant à maintenir la valeur écologique de ces parcs.

Tableau 6 – **Derniers audits écologiques réalisés dans des parcs locaux protégés des arrondissements audités**

PARCS LOCAUX CONTRIBUANT À L'ATTEINTE DU 10 %	VÉGÉTATION		AVIFAUNE		HERPÉTOFAUNE		MAMMIFÈRES		SENTIERS	
	FAIT	DÛ	FAIT	DÛ	FAIT	DÛ	FAIT	DÛ	FAIT	DÛ
Arrondissement de Rivière-des- Prairies–Pointe- aux-Trembles	ND ^[a]	DÛ	ND	DÛ	ND	DÛ	ND	DÛ	ND	DÛ
Parc Thomas- Chapais (Mercier– Hochelaga- Maisonneuve)	ND	DÛ	ND	DÛ	ND	DÛ	ND	DÛ	ND	DÛ
Boisé Jean- Milot (Mercier– Hochelaga- Maisonneuve)	2015	2025	2004	2009 ^[b]	ND	DÛ	2004	2009	2018 ^[c]	2023
Boisé du parc Marcel-Laurin (Saint-Laurent)	2014	2022 ^[d]	2009	2014	2015	2020	2016	2021	2018 ^[e]	2019

^[a] Aucune information n'était disponible pour ce parc pour ce type d'audit écologique. Il a été traité dans notre analyse comme si aucun audit de ce type n'avait encore été fait. Il est donc nécessaire d'en faire un.

^[b] L'audit écologique était dû au moment de nos travaux.

^[c] Chaque année, des corvées de nettoyage et d'aménagement des sentiers sont organisées par des organismes à but non lucratif dans ces parcs-locaux.

^[d] Le plan de gestion écologique du boisé du parc Marcel-Laurin suit une fréquence de huit ans pour cet audit.

^[e] Le plan de gestion écologique du boisé du parc Marcel-Laurin établit à deux fois par année le suivi de l'impact des sentiers.

RECOMMANDATION

3.2.1.C. Nous recommandons à l'arrondissement de Saint-Laurent de planifier dès à présent les audits écologiques pour le boisé du parc Marcel-Laurin, et ce, afin de s'assurer que la fréquence de réalisation de ces travaux d'acquisition de connaissances respecte les valeurs figurant au plan de gestion écologique de ce parc.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.2.1.C. Arrondissement de Saint-Laurent

L'arrondissement de Saint-Laurent prévoit planifier les audits écologiques pour le boisé du parc Marcel-Laurin, afin d'assurer que la fréquence de réalisation des travaux d'acquisition de connaissances respecte les valeurs figurant au plan de gestion écologique de ce parc.

(Échéancier prévu : novembre 2020)

RECOMMANDATION

3.2.1.D. Nous recommandons à l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et à l'arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles de se doter d'un programme d'acquisition de connaissances écologiques respectant les fréquences suggérées dans le *programme-cadre de la stratégie de conservation et de mise en valeur des milieux naturels dans les parcs existants de l'agglomération de Montréal* pour chacun des parcs sous leurs responsabilités et contribuant à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels, et ce, afin de s'assurer du maintien de leur valeur écologique.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.2.1.D. Arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve

L'arrondissement compte se doter d'un programme d'acquisition de connaissances écologiques respectant les fréquences suggérées pour les parcs du boisé Jean-Milot et Thomas-Chapais.

(Échéancier prévu : études de mise à niveau avril à décembre 2020)

Dans un premier temps, au cours de l'année 2020, l'arrondissement mettra à niveau ses connaissances sur les deux parcs visés. Des audits écologiques seront réalisés sur les thèmes qui doivent être étudiés pour le parc boisé Jean-Milot (l'avifaune, l'herpétofaune et les mammifères) et pour le parc Thomas-Chapais (la végétation, l'avifaune, l'herpétofaune, les mammifères et les sentiers).

Par la suite, afin de maintenir le niveau de connaissances sur la valeur écologique des deux parcs, des audits seront réalisés aux fréquences suggérées soient de dix ans pour les études sur la végétation et de cinq ans pour les études sur l'avifaune, l'herpétofaune, les mammifères et l'état des sentiers. **(Échéancier prévu : renouvellement des études selon les fréquences suggérées : à partir de 2021, annuellement selon les échéanciers dus)**

Arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles

Poursuivre les études de caractérisation écologique pour couvrir entre 10 et 15 parcs et sites locaux en faisant appel à des firmes externes spécialisées et prévoir les budgets requis à ces contrats en fonction des disponibilités budgétaires.

(Échéancier prévu : en cours et en continu – novembre 2023)

3.2.2. Élaboration et mise en œuvre d'un plan de gestion écologique

3.2.2.A. Contexte et constatations

Plan de gestion écologique dans les grands parcs protégés

Selon l'annexe 1 des Lignes directrices, le plan de gestion écologique encadre la gestion qui est faite du milieu naturel protégé. En s'appuyant sur les audits écologiques réalisés précédemment, il doit présenter un programme d'intervention sur le milieu et un programme de surveillance permettant d'évaluer l'évolution du milieu naturel (un programme de mise à jour des audits écologiques, une étude sur la fréquentation des sentiers, des observations plus ponctuelles pour la présence d'espèces végétales ou animales à statut précaire ou pour la présence d'espèces envahissantes). Le plan doit présenter différents types d'intervention à réaliser et leurs fréquences, pour maintenir la valeur écologique du milieu.

Pour les grands parcs considérés comme des milieux naturels protégés, une démarche avait été entreprise en 2014 pour doter le parc urbain Angrignon, les parcs-nature du Cap-Saint-Jacques et de Pointe-aux-Prairies et le parc métropolitain du Mont-Royal d'un tel plan de gestion écologique, le résultat final n'a toutefois jamais vu le jour pour des raisons de changements de priorités et d'affectation du personnel. Ainsi, au moment de réaliser nos travaux d'audit, aucun grand parc contribuant à l'atteinte du 10 % de protection des milieux naturels et sous la responsabilité du Service des grands parcs n'avait de plan de gestion écologique.

À la suite de la réalisation des nouveaux audits écologiques prévus de 2019 à 2021 dans différents parcs-nature et un parc métropolitain, le Service des grands parcs prévoit élaborer des plans de gestion écologiques pour les parcs-nature du Bois-de-Saraguay (2020) et du Cap-Saint-Jacques (2020), le parc urbain Angrignon (2020), le parc métropolitain du Mont-Royal (2021), et les parcs-nature de l'Île-de-la-Visitation (2021) et de Pointe-aux-Prairies (2022).

Le fait qu'il n'y ait pas actuellement de plan de gestion écologique dans les parcs sous la responsabilité du Service des grands parcs ne signifie pas que ce dernier ne réalise pas de travaux d'entretien et de maintien de la valeur écologique de ces milieux naturels protégés. En effet, nous avons obtenu une liste de contrats d'entretien écologique fait dans différents parcs sous la responsabilité du Service des grands parcs de 2015 à 2019.

Malgré la planification présentée par le Service des grands parcs pour doter six parcs sous sa responsabilité d'un plan de gestion écologique d'ici 2022, plusieurs autres milieux naturels sous la responsabilité du Service des grands parcs ne seront pas visés par un tel plan à la fin de l'exercice en 2022. Sachant que sur les sites contribuant actuellement à l'atteinte du 10 % de protection des milieux naturels, 30 sites sont sous la responsabilité du Service des grands

parcs²⁴, seule une fraction de ces sites (20 %) seront encadrés par un plan de gestion écologique si le Service des grands parcs suit son plan de travail. Afin de s'assurer de préserver la valeur écologique des milieux naturels protégés, il nous apparaît essentiel que l'entretien de tous les sites sous la responsabilité du Service des grands parcs soit encadré.

RECOMMANDATION

3.2.2.B. Nous recommandons au Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports d'élaborer un plan de gestion écologique pour chacun des milieux naturels protégés sous sa responsabilité, et ce, afin de s'assurer qu'un entretien et un suivi soient faits pour en préserver leur valeur écologique.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.2.2.B. Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports

Rédiger et faire adopter par les instances deux plans de gestion écologique (parc-nature du Bois-de-Saraguay et parc-nature du Cap-Saint-Jacques).

(Échéancier prévu : novembre 2020)

Fournir la planification pour la réalisation et l'adoption des plans de gestion écologique pour tout le réseau des grands parcs.

(Échéancier prévu : mai 2020)

Plan de gestion écologique dans les parcs locaux protégés

Comme mentionné précédemment, le boisé du parc Marcel-Laurin dans l'arrondissement de Saint-Laurent est le seul milieu naturel contribuant déjà à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels ayant un plan de gestion écologique. La mise en œuvre de certaines activités du plan de gestion écologique du boisé du parc Marcel-Laurin est fait annuellement par un organisme à but non lucratif (OBNL). L'organisme travaille sur deux volets. D'une part, il s'occupe de l'aménagement écologique du boisé, soit la conservation et la mise en valeur du boisé, contribuant ainsi à la protection et à l'accroissement de la biodiversité du milieu par le contrôle des espèces envahissantes et la restauration d'habitats fauniques par la plantation de végétaux indigènes. D'autre part, il s'occupe de l'entretien du boisé, soit l'entretien des sentiers et des panneaux d'interprétation et la réparation d'infrastructures²⁵.

²⁴ En plus des 16 grands parcs présentés à l'annexe 5.2 comme étant des milieux naturels protégés sous la responsabilité du Service des grands parcs, la base de données des sites contribuant actuellement à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels contient 14 autres sites protégés sous la responsabilité de ce service, dont par exemple la réserve naturelle de l'île-Bonfoin, de l'île Ménard et de l'île cadastre 150.

²⁵ Il faut faire une distinction entre l'entretien des sentiers que l'on peut qualifier d'entretien physique, et l'entretien écologique visé par un plan de gestion écologique ou l'aménagement écologique fait par l'OBNL.

Aucun des milieux naturels contribuant à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels sous la responsabilité des arrondissements de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve et de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles n'a un tel plan de gestion.

Sans pour autant qu'il n'y ait de plan de gestion écologique pour le boisé Jean-Milot dans l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, un peu à l'image du boisé du parc Marcel-Laurin, l'arrondissement confie certaines activités d'entretien du boisé à un OBNL et ce, depuis avant 2015. L'organisme s'occupe d'encadrer et d'organiser des activités d'entretien du boisé et des sentiers, notamment en faisant du nettoyage, de l'aménagement et de la plantation.

En n'ayant que le boisé du parc Marcel-Laurin qui à la fois contribue à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels et qui a un plan de gestion écologique, et considérant que c'est le seul milieu naturel protégé sous la responsabilité de l'arrondissement de Saint-Laurent, nous en concluons que les deux autres arrondissements audités n'ont pas suivi les exigences établies en 2008 en lien avec la création du Répertoire et la contribution à l'atteinte de cette cible.

Nous nous sommes questionnés à savoir si le Service des grands parcs, en étant responsable de *la Politique* et de la Stratégie de protection, s'assurait que les arrondissements fassent un entretien écologique appuyé par un plan de gestion écologique de milieux naturels protégés sous leurs responsabilités.

Nous avons fait état, dans la mise en contexte, d'une démarche entreprise par le Service des grands parcs en 2008 visant à mettre en place un programme d'assistance pour la gestion écologique dans les parcs locaux qui aurait pour objectif de soutenir les arrondissements dans la conversion de parcs locaux en milieux naturels protégés, et ce, notamment par de l'expertise technique, du financement et de l'aide dans la réalisation des travaux d'aménagement. Cette initiative, qui devait durer de 2010 à 2014, n'a toutefois jamais vu le jour. Le Service des grands parcs mentionne vouloir maintenant élaborer un guide, d'ici 2020, pour aider les arrondissements à gérer leurs milieux naturels protégés. Or, au moment de réaliser nos travaux d'audit, le Service des grands parcs n'accompagnait pas les arrondissements dans l'élaboration de plan de gestion écologique et n'exigeait pas de ces derniers qu'ils fassent état de travaux d'entretien dans les milieux naturels protégés sous leurs responsabilités.

RECOMMANDATION

3.2.2.C. Nous recommandons à l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et à l'arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles d'élaborer et de mettre en œuvre des plans de gestion écologique, pour chacun des milieux naturels sous leurs responsabilités et contribuant à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels, et ce, afin d'assurer un maintien de la valeur écologique de ces sites.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.2.2.C. Arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve

Les plans de gestion écologique pour le boisé Jean-Milot et le parc Thomas-Chapais seront élaborés à partir du mois d'avril 2020. Les plans seront préparés en parallèle avec les connaissances acquises pendant les audits qui seront faits pendant l'année 2020. (Échéancier prévu : décembre 2020)

Les plans de gestions écologiques seront mis en œuvre à partir de l'année 2021.

Boisé Jean-Milot : *le plan de gestion écologique sera mis en œuvre annuellement via l'octroi d'un contrat de service avec un organisme à but non lucratif spécialisé en gestion écologique.*

Parc Thomas-Chapais : *le plan de gestion écologique sera mis en œuvre par la Division de l'horticulture et des parcs de l'arrondissement. Les employés affectés à ces travaux recevront un entraînement en lien avec les prescriptions du plan de gestion écologique pendant l'année 2021, afin d'acquérir les techniques de travail appropriées. (Échéancier prévu : à partir de 2021)*

.....

Arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles

Octroyer des contrats externes pour l'élaboration de plans de gestion écologique selon les résultats des études de caractérisation écologique démontrant un potentiel de préservation et de développement des milieux naturels et de prévoir les budgets requis en fonction des disponibilités budgétaires.

Mettre en œuvre un protocole de collaboration et de suivi avec la Direction des grands parcs et du verdissement de la Ville de Montréal.

Déterminer la gérance et les activités d'entretien à l'interne ou à l'externe. (Échéancier prévu : novembre 2023)

3.2.3. Disponibilité des budgets pour la gestion écologique

3.2.3.A. Contexte et constatations

Évaluation des coûts pour la gestion écologique des grands parcs protégés

Pour être en mesure de mettre en œuvre un plan de gestion écologique, pour réaliser périodiquement les audits écologiques et faire les travaux d'entretien écologiques dans les milieux naturels protégés, il faut avoir un budget récurrent. Nous avons ainsi cherché dans un premier temps à savoir si le Service des grands parcs avait évalué le coût à l'ha qu'il fallait prévoir annuellement pour faire toutes ces actions, et dans un second temps si le budget du service prévoyait un montant global récurrent pour tous les milieux protégés sous sa responsabilité.

Dans le cadre d'une présentation faite au comité corporatif de gestion des projets d'envergure²⁶ (CCGPE) en 2019, le Service des grands parcs mentionne que des dépenses annuelles minimales de 1 000 \$/ha sont nécessaires, pour maintenir la valeur des milieux naturels en limitant les empiétements et la dégradation excessive des milieux et pour intervenir en cas de besoins pour la sécurité du public en abattant par exemple des arbres morts devenus dangereux²⁷. Ce coût inclut également les audits écologiques à réaliser périodiquement.

Sur la base de ce coût unitaire annuel, le Service des grands parcs évaluait dans sa présentation au CCGPE de 2019 qu'avec les 314 ha de milieux naturels acquis de 2004 à 2018, il faudrait un budget annuel récurrent de 314 000 \$. Avec les acquisitions prévues jusqu'en 2021, le Service des grands parcs évaluait alors à 518 000 \$ par année ses besoins pour faire l'entretien écologique des milieux naturels qui auront été acquis. Or, cette évaluation ne prend en considération que ce que le Service des grands parcs a acquis depuis l'entrée en vigueur de *la Politique* en 2004, et exclut les grands parcs urbains contribuant à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels (le parc Angrignon, le parc Frédéric-Back, le parc du Troisième sommet, le parc du Mont-Royal, le parc des Rapides) et les parcs-nature dans la composition qu'ils étaient avant 2004. En date d'octobre 2019, selon la base de données du Service des grands parcs, ce service était responsable d'une superficie de milieux naturels protégés totalisant 2 238 ha²⁸. Dès à présent, sur la base de l'estimation du Service des grands parcs du coût unitaire pour l'entretien écologique, il faudrait un budget annuel de 2,2 M\$ pour assurer le maintien de la valeur écologique des milieux naturels protégés sous la responsabilité du Service des grands parcs. De plus, considérant qu'à terme,

²⁶ Le CCGPE est composé du Directeur général de la Ville, des directeurs généraux adjoints, du directeur du Service des finances et du directeur du Bureau des projets et des programmes d'immobilisations. Aucun élu ne siège à ce comité.

²⁷ Une telle dépense n'inclut pas l'entretien des bâtiments et des stationnements, des aires de pique-nique. En 2017, le Service des grands parcs a octroyé une série de contrats de 36 mois pour 5,06 M\$ pour ces entretiens des infrastructures dans les parcs-nature dont 924 ha sont accessibles au public. Ceci donne un coût annuel unitaire de 1 823 \$/ha-an.

²⁸ Superficie totale figurant dans la base de données du Service des grands parcs en date de septembre 2019 pour les 30 milieux naturels protégés sous sa responsabilité.

ce service vise, par la Stratégie de protection, à acquérir 500 ha additionnels, les coûts annuels pour l'entretien passeraient alors à 2,7 M\$. Or, en entrevue le Service des grands parcs nous a mentionné que ces dépenses d'entretien écologique ne sont pas spécifiquement prévues au budget de fonctionnement du service. De plus, l'exercice que nous avons fait ici de chiffrer combien il en coûterait annuellement au Service des grands parcs, au terme de la Stratégie de protection, pour entretenir écologiquement les milieux naturels sous sa responsabilité n'a pas été fait par ce service au moment d'élaborer la Stratégie. Précisons également que lorsque les élus adoptent une résolution autorisant la Ville à acquérir un site aux fins de protection d'un milieu naturel, le sommaire décisionnel qui leur est présenté n'aborde pas la notion des coûts récurrents pour l'entretien écologique. Nous considérons qu'il s'agit d'une information pertinente qu'ils devraient avoir pour prendre une décision éclairée.

Nous avons cherché à chiffrer combien le Service des grands parcs dépensait annuellement pour l'entretien écologique des milieux naturels sous sa responsabilité. Ce dernier n'avait pas fait un tel exercice, mais nous a fourni les dépenses d'entretien écologique dans chacun des parcs-nature et le parc métropolitain du Mont-Royal, les parcs urbains Angrignon, des Rapides, Frédéric-Back, la falaise Saint-Jacques et la Coulée Grou, de 2015 à 2019 en spécifiant si la dépense avait été payée à même le budget de fonctionnement ou le PTI. En pondérant toutes ces dépenses par la superficie de chaque milieu naturel concerné, nous avons établi une estimation du coût unitaire annuel pour l'entretien écologique des grands parcs (voir le tableau 7).

Globalement, nous observons que les dépenses d'entretien écologique payées à même le budget de fonctionnement du Service des grands parcs augmentent depuis 2015²⁹. En 2019, elles étaient 5,4 fois supérieures à 2015. C'est en 2019 que notre estimation du coût unitaire annuel est la plus élevée (328 \$/ha-an), en étant toutefois seulement le tiers de ce que le Service des grands parcs annonçait au CCGPE en 2019. La moyenne sur les 5 dernières années de notre estimation (152 \$/ha-an) est 6,6 fois moindre que cette valeur cible de 1 000 \$/ha-an.

À cette estimation du coût unitaire annuel pour des audits et des entretiens écologiques des grands parcs, payés à même le budget de fonctionnement du Service des grands parcs, il faut ajouter des dépenses pour d'autres audits et entretiens écologiques qui ont eu lieu dans le cadre de projets d'aménagement, et donc payés par le PTI Aménagement. De la même manière dont nous avons procédé pour estimer le coût unitaire annuel au budget de fonctionnement, nous avons estimé un coût unitaire annuel de 217 \$/ha-an payé par ce PTI pour une somme totale estimée à 369 \$/ha-an pour l'entretien écologique des grands parcs considérés comme des milieux naturels protégés.

²⁹ Le coût unitaire d'entretien écologique payée à même le budget de fonctionnement a diminué significativement en 2018, non pas que les dépenses totales d'entretien étaient faibles, elles étaient les deuxièmes plus élevées sur la période 2015-2019, mais elles étaient associées à beaucoup de parcs, et donc à une superficie totale beaucoup plus importante.

Considérant qu'il n'y a pas de dépense spécifiquement prévue au budget de fonctionnement pour l'entretien écologique des milieux naturels protégés, il nous apparaît difficile pour le Service des grands parcs de s'assurer d'être en mesure de maintenir à l'avenir, la valeur écologique de ces milieux naturels. De plus, si le Service des grands parcs dépense en moyenne significativement moins pour l'entretien écologique que ce qu'il dit être la valeur cible, il n'a pas été en mesure de fournir la manière dont cette valeur de 1 000 \$/ha-an avait été établie. Il nous apparaît donc nécessaire qu'un exercice soit fait par le Service des grands parcs pour évaluer les besoins financiers réels pour l'entretien écologique de ces milieux naturels.

Tableau 7 – Estimation du coût unitaire des audits et des entretiens écologiques des parcs-nature, des parcs urbains et des parcs métropolitains

ANNÉE	BUDGET DE FONCTIONNEMENT	PROGRAMME TRIENNAL D'IMMOBILISATIONS AMÉNAGEMENT	TOTAL
2015	61 \$/ha-an	414 \$/ha-an	475 \$/ha-an
2016	113 \$/ha-an	268 \$/ha-an	381 \$/ha-an
2017	168 \$/ha-an	257 \$/ha-an	425 \$/ha-an
2018	92 \$/ha-an	146 \$/ha-an	238 \$/ha-an
2019	328 \$/ha-an	0 \$/ha-an	328 \$/ha-an
MOYENNE	152 \$/ha-an	217 \$/ha-an	369 \$/ha-an

RECOMMANDATION

3.2.3.B. Nous recommandons au Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports de réévaluer les coûts annuels par hectare, pour l'acquisition des connaissances et l'entretien écologique des milieux naturels sous sa responsabilité, et de prévoir ce montant récurrent à son budget annuel, et ce, afin de s'assurer de pouvoir réaliser les travaux requis pour maintenir la valeur écologique de ces milieux naturels.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.2.3.B. Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports

Évaluer les coûts annuels par hectare pour la mise en œuvre de tous les axes du programme de gestion des écosystèmes (l'acquisition des connaissances, les interventions et le suivi) :

- *Budget annuel et récurrent;*
- *Budget associé à la restauration des écosystèmes suite aux abattages de frênes (financé par le PTI forêt urbaine). (Échéancier prévu : août 2020)*

RECOMMANDATION

3.2.3.C. Nous recommandons au Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports d'ajouter au sommaire décisionnel, relativement à l'acquisition d'un site aux fins de milieu naturel à protéger, une estimation des coûts annuels qui devront être prévus au budget annuel du service pour en faire l'entretien écologique et l'acquisition des connaissances permettant d'en maintenir la valeur écologique, et ce, afin que les élus aient une information complète sur les incidences financières résultant de l'acquisition.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.2.3.C. Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports

Inscrire les budgets aux sommaires pour toutes les acquisitions dès 2020. (Échéancier prévu : à partir du 31 août 2020, pour tous les sommaires subséquents)

Évaluation des coûts pour la gestion écologique des parcs locaux protégés

Les arrondissements doivent assumer les coûts en lien avec la gestion écologique des milieux naturels protégés qui sont sous leurs responsabilités. Bien que des dépenses d'entretien soient faites, à l'interne ou à l'externe, les trois arrondissements audités mentionnent ne pas avoir de poste budgétaire spécifiquement dédié à la gestion écologique des milieux naturels protégés sous leurs responsabilités. L'absence d'un budget défini et dédié à la gestion écologique des parcs locaux, met à risque les arrondissements de ne pas être en mesure de réaliser les acquisitions de connaissances nécessaires pour planifier les entretiens subséquents et voire même de réaliser ces entretiens. Selon les priorités accordées aux différents projets dans l'arrondissement, trop de report de la gestion écologique d'un milieu naturel en raison d'un manque de budget mènerait à la perte de la valeur écologique du site, notamment par une prolifération de plantes envahissantes.

Certaines activités d'entretien du boisé Jean-Milot dans l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve ainsi que certaines activités d'entretien et d'aménagement du boisé du parc Marcel-Laurin dans l'arrondissement de Saint-Laurent, comme mentionné précédemment, sont faites par des OBNL. Nous avons cherché à quantifier les coûts de ces ententes afin d'évaluer ce qu'il peut en coûter annuellement à un arrondissement pour maintenir la valeur écologique d'un site, sachant qu'en 2008, le Service des grands parcs présentait aux arrondissements le cas de l'arrondissement de Verdun qui confiait la gestion écologique à un OBNL pour la somme de 2 500 \$/ha-an pour l'entretien et l'inspection du parc, la détection des perturbations du milieu, l'organisation de travaux et de corvées et la recherche de financement.

L'entente entre l'OBNL et l'arrondissement de Saint-Laurent couvre à la fois l'entretien physique du boisé (l'entretien des sentiers et des panneaux d'interprétation, la réparation des infrastructures et l'éradication des plantes envahissantes dans les secteurs aménagés, ce qui s'apparente à ce que l'arrondissement de Verdun confiait à un OBNL selon le Service des grands parcs en 2008), ainsi que l'aménagement écologique (entretien écologique), la conservation et la mise en valeur écologique du site (ce qui s'apparente davantage à ce que fait le Service des grands parcs par ses audits écologiques et ses interventions en entretien écologique). Pour le boisé Jean-Milot, l'entente entre l'OBNL et l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve est similaire au volet entretien du boisé du parc Marcel-Laurin. Nous avons examiné les ententes avec ces OBNL pour la période de 2015 à 2019 afin d'en dégager les coûts unitaires annuels moyens (voir le tableau 8).

Tableau 8 – **Résumé des estimations des coûts unitaires d’audits et entretiens écologiques et des coûts unitaires d’entretien physique des grands parcs et des parcs locaux protégés**

NATURE DU TRAVAIL	ESTIMATION DES COÛTS UNITAIRES POUR LES GRANDS PARCS	ESTIMATION DES COÛTS UNITAIRES POUR LES PARCS LOCAUX
Audits et entretiens écologiques	369 \$/ha-an	878 \$/ha-an
Entretien physique	1 823 \$/ha-an	3 258 \$/ha-an ^[a]
TOTAL	2 192 \$/ha-an	4 130 \$/ha-an

[a] L'estimation des coûts unitaires pour l'entretien physique des parcs locaux sous la responsabilité des arrondissements est du même ordre de grandeur que le coût unitaire annuel de l'arrondissement de Verdun actualisé.³⁰

Avec un coût unitaire annuel estimé pour les audits et entretiens écologiques dans les arrondissements qui est plus du double de ce que met en moyenne le Service des grands parcs, nous considérons qu'il y a probablement un manque de travaux d'audits et d'entretiens écologiques dans les grands parcs considérés comme des milieux naturels protégés, ce que tend également à démontrer l'écart entre cet estimé de 369 \$/ha-an et le coût prévu de 1 000 \$/ha-an véhiculé par le Service des grands parcs.

En considérant que certaines activités d'entretiens écologiques et physiques sont faites par des OBNL qui peuvent bénéficier d'autres sources de revenus (des fondations et des entreprises) pour réaliser le travail, ces coûts unitaires doivent être considérés comme une valeur minimale à investir par les arrondissements. Ainsi avec un tel coût unitaire annuel global pour les audits et d'entretiens écologiques et l'entretien physique, et considérant la superficie totale des milieux naturels protégés sous la responsabilité des trois arrondissements audités, ces derniers devraient avoir minimalement, dans leur budget de fonctionnement, des dépenses prévues de l'ordre de grandeur de 87 000 \$/an pour l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve (21,17 ha), de 178 000 \$/an pour l'arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles (43,31 ha), et de 65 000 \$/an pour l'arrondissement de Saint-Laurent (15,97 ha).

³⁰ Le coût de 2 500 \$/ha-an de 2008 a été ajusté pour 2018 considérant l'indice des prix à la consommation pour les services dans la région de Montréal qui a augmenté de 22,8 % entre 2008 et 2018.

RECOMMANDATION

3.2.3.D. Nous recommandons à l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, à l'arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles et à l'arrondissement de Saint-Laurent de réserver dans leur budget annuel un montant spécifique et dédié à l'aménagement écologique et l'entretien physique des parcs locaux sous la gestion écologique et contribuant à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels, et ce, afin d'être en mesure de réaliser annuellement les travaux requis pour maintenir et préserver la valeur écologique de ces milieux naturels.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.2.3.D. Arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve

L'arrondissement dispose de fonds disponibles pour mandater des firmes professionnelles qui pourront réaliser les études nécessaires, afin de déterminer un plan d'action d'entretien des milieux naturels.

La réalisation de l'entretien de ces milieux naturels se fera à l'aide de bénévoles engagés, d'organismes à but non lucratif, ainsi que d'une équipe de cols bleus et de contremaîtres sensibilisés à ces espaces.

(Échéancier prévu : complété)

.....

Arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles

Faire des représentations et formuler des recommandations à la Direction de l'arrondissement Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles.

Créer l'activité budgétaire distincte et spécifique à la gestion écologique des sites identifiés.

En fonction des disponibilités budgétaires, accorder les budgets récurrents en fonction des plans de gestion écologique qui auront été élaborés.

(Échéancier prévu : août 2020)

.....

Arrondissement de Saint-Laurent

L'arrondissement de Saint-Laurent prévoit réserver dans son budget annuel un montant spécifique et dédié à l'aménagement écologique et l'entretien physique des parcs locaux sous la gestion écologique et contribuant à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels, dans le but de réaliser annuellement les travaux requis pour maintenir et préserver la valeur écologique des milieux naturels. (Échéancier prévu : février 2021)

3.3. Reddition de comptes relativement à la protection des milieux naturels

3.3.1. Reddition de comptes relativement à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels

3.3.1.A. Contexte et constatations

Il n'y a pas d'obligation en lien avec le Schéma d'aménagement à faire une reddition de comptes relativement à l'avancement de l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels. Néanmoins, considérant les investissements requis, autant du côté de l'agglomération que de la Ville, nous avons cherché à savoir si le Service des grands parcs s'était doté d'un processus de reddition de comptes.

Nous avons eu l'évidence que le Service des grands parcs fait au moins une fois par année, voire deux fois, une présentation à une instance de la Ville où siègent différents élus, que ce soit le comité exécutif de la Ville, le CCPE ou encore le CCGPE. Lors de ces présentations, le Service des grands parcs aborde l'évolution des investissements, l'évolution de l'atteinte de la cible de 10 %, et l'estimation des besoins financiers futurs. De manière *ad hoc*, le Service des grands parcs répond également aux questions des élus en lien avec des résolutions à adopter au conseil de Ville ou d'agglomération.

Les Lignes directrices pour l'inscription et la gestion des sites désignés au Répertoire, exigent que le Service des grands parcs dépose une fois par année, au conseil d'agglomération, un rapport faisant état de la protection des milieux naturels sur le territoire, de l'évolution des inscriptions au Répertoire et du contrôle des interventions qui ont pu avoir lieu sur les sites municipaux protégés. Ce contrôle est une série de mesures à mettre en place afin d'éviter toute perte nette de superficie si des travaux sont réalisés dans le milieu naturel. Durant la période visée par notre audit, le Service des grands parcs n'a pas produit un tel rapport annuel pour le conseil d'agglomération. Or, dans les exemples de questions adressées par les maires des villes liées au Service des grands parcs et que nous avons obtenues, ces derniers voulaient notamment savoir à combien était rendue la Ville par rapport à la cible de 10 % de protection des milieux naturels. Un tel rapport annuel aurait pu leur permettre d'y trouver l'information.

Considérant que les Lignes directrices mentionnent que le Répertoire est destiné « à inscrire officiellement l'ensemble des sites[...], de superficie et de composition variables, qui ont pour vocation la protection, le maintien et/ou le rehaussement de la biodiversité sur le territoire de l'agglomération montréalaise » et donc que tous les sites contribuant actuellement à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels sous la responsabilité du Service des grands parcs ou d'un arrondissement devraient y être inscrits (en supposant que tous ces sites respectent les trois conditions de ces Lignes directrices), et non seulement un seul site comme c'est actuellement le cas, la reddition de comptes qui devrait être faite par le Service des grands parcs au conseil d'agglomération devrait être beaucoup plus importante.

RECOMMANDATION

3.3.1.B. Nous recommandons au Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports de déposer annuellement, au conseil d'agglomération, un rapport tel qu'exigé dans les Lignes directrices pour l'inscription et la gestion des sites désignés au Répertoire, et ce, afin de se conformer à cette exigence et de permettre aux élus de l'agglomération d'avoir périodiquement un aperçu de l'état d'avancement de l'atteinte de la cible de 10 % de protection du milieu naturel.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.3.1.B. *Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports*

Le Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports doit procéder à une révision des lignes directrices et des outils complémentaires au répertoire.

Par la suite, un rapport sera déposé annuellement au conseil d'agglomération. (Échéancier prévu : novembre 2020)

RECOMMANDATION

3.3.1.C. Nous recommandons au Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports d'entreprendre un exercice visant à inscrire les milieux naturels protégés sous sa responsabilité au Répertoire, et ce, afin de se conformer aux Lignes directrices pour l'inscription et la gestion des sites désignés au Répertoire.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.3.1.C. *Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports*

Réviser les lignes directrices pour l'inscription et la gestion des sites désignés des milieux naturels protégés afin d'actualiser le processus.

Faire approuver les lignes directrices révisées au conseil d'agglomération.

Fournir une planification d'inscription des sites désignés cohérente avec la réalisation des plans de gestion écologique.

(Échéancier prévu : novembre 2020)

3.3.2. Reddition de comptes relativement à la gestion écologique

3.3.2.A. Contexte et constatations

Comme mentionné précédemment, selon *la Politique*, un des objectifs de faire une gestion écologique d'un milieu naturel est de maintenir sa biodiversité végétale et animale, soit sa valeur écologique. Considérant que les milieux naturels ont été acquis par un règlement d'emprunt, et que selon le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, un projet d'immobilisation dans le cadre d'un PTI est associé à l'acquisition d'un bien en vue d'atteindre un objectif déterminé, les milieux naturels ainsi protégés et sous la responsabilité de la Ville, soit via le Service des grands parcs ou des arrondissements, devraient être considérés comme des actifs à entretenir au même titre qu'un immeuble ou un véhicule.

Dans ce contexte, depuis novembre 2018, un nouvel encadrement administratif³¹ sur la connaissance de l'état des actifs, exige que chaque unité d'affaires évalue au maximum aux cinq ans l'état de l'ensemble de ses actifs et produise annuellement un bilan de l'état des actifs sur la base des données récoltées l'année précédente. Ce bilan doit être soumis à la Direction générale. La directive est sous la responsabilité du Bureau des projets et programmes d'immobilisations.

Contrairement toutefois à un immeuble ou un véhicule qui a une durée de vie théorique et une valeur de remplacement, un milieu naturel se prête moins bien à un tel exercice d'évaluation de l'état, ou du moins pas avec les mêmes paramètres. Étant donné qu'il s'agit d'une nouvelle directive, les premiers bilans devront être déposés à la Direction générale au plus tard le 30 janvier 2020. Il nous apparaît nécessaire de clarifier l'interprétation d'un actif afin de savoir si les milieux naturels protégés appartenant à la Ville sont assujettis à cette nouvelle directive.

Du côté des arrondissements, les trois que nous avons audités mentionnent tous ne pas avoir d'exigences de reddition de comptes à faire ni à la Direction générale ni au Service des grands parcs en lien avec la gestion écologique des milieux naturels protégés sous leurs responsabilités. Dans ce contexte, il nous apparaît difficile pour le Service des grands parcs d'avoir l'assurance que les milieux naturels sous la responsabilité des arrondissements et qui contribuent à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels demeurent une valeur écologique adéquate et dans l'objectif de la *Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels*.

³¹ C-OG-BPPI-D-18-001.

RECOMMANDATION

3.3.2.B. Nous recommandons à la Direction générale de statuer à savoir si un milieu naturel protégé et appartenant à la Ville doit être considéré comme un actif et donc assujéti à la *Directive sur la connaissance de l'état des actifs*, et auquel cas, de demander aux unités d'affaires concernées un bilan annuel de l'état des milieux naturels protégés sous leurs responsabilités, et ce, afin que la Direction générale ait un portrait représentatif du maintien de la valeur écologique de ces milieux naturels protégés.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.3.2.B. Direction générale

La Direction générale est en accord avec cette recommandation. En collaboration avec le Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports, des réflexions sont en cours afin de définir quels milieux naturels protégés devraient être considérés comme un actif et donc assujéti à la Directive sur la connaissance de l'état des actifs. Étant donné la nature particulière de ce type d'actif, certains éléments doivent être approfondis dont la fréquence et la méthodologie à préconiser. (Échéancier prévu : novembre 2020)

RECOMMANDATION

3.3.2.C. Nous recommandons au Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports d'obtenir des arrondissements l'assurance qu'un entretien de type écologique a été fait sur chacun des milieux naturels sous leurs responsabilités et contribuant à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels, et ce, afin de s'assurer que ces milieux préservent leur valeur écologique et continuent de contribuer à l'atteinte de cette cible.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.3.2.C. Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports

Mettre en œuvre une boîte à outils (des devis, des protocoles, des méthodologies d'interventions, etc.) pour supporter la gestion écologique et la préservation de l'intégrité écologique des milieux naturels protégés sous la responsabilité des arrondissements. (Échéancier prévu : août 2020)

Mettre en place un processus de suivi de l'entretien écologique pour les parcs locaux inscrits comme protégés. (Échéancier prévu : février 2021)

4. CONCLUSION

La Ville de Montréal (ci-après « la Ville ») souhaite protéger, sur l'ensemble du territoire de l'agglomération, 10 % du territoire terrestre aux fins de milieux naturels. En date d'octobre 2019, 6,1 % du territoire est ainsi protégé. Pour atteindre cette cible de 10 %, la Ville à elle seule, par l'entremise du Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports (ci-après « le Service des grands parcs »), vise à protéger 1 500 hectares (10 000 m²) (ha) des 1 930 ha, soit 77,7 % de l'effort, d'ici 2030.

Nos travaux d'audit nous amènent à conclure que la Ville a une stratégie de protection qui en théorie peut lui permettre d'atteindre la cible de 10 % de protection des milieux naturels conformément à ce qui est inscrit au Schéma d'aménagement et de développement de Montréal et au plan de développement durable de la Ville. Plusieurs actions d'importance ont notamment été réalisées par le Service des grands parcs, notamment le dépôt d'un droit de préemption sur 71 lots en périphérie des parcs-nature qui, si la Ville en faisait l'acquisition, permettrait d'agrandir ces milieux naturels, et l'acquisition à l'automne 2019 d'environ 150 ha de milieux naturels à Sainte-Anne-de-Bellevue et dans l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro. Toutefois, dans l'élaboration de cette démarche, la Ville n'a pas cherché à avoir une connaissance complète des milieux naturels potentiellement protégeables étant donné que différents parcs locaux, sous la responsabilité des arrondissements ou des villes liées et identifiés au Schéma d'aménagement comme ayant des attributs de milieux naturels, n'ont pas été répertoriés par le Service des grands parcs comme des sites potentiellement protégeables. Une telle connaissance donnerait à la Ville une meilleure marge de manœuvre pour atteindre la cible de 10 % de protection des milieux naturels. Nous soulignons le besoin qu'a maintenant le Service des grands parcs de se doter d'un plan d'action précis pour mettre en œuvre cette démarche et de communiquer aux arrondissements et aux villes liées le rôle qu'ils auront à y jouer d'ici 2030 pour contribuer à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels.

Nos travaux nous amènent également à conclure qu'autant le Service des grands parcs que les arrondissements ne sont pas adéquatement outillés, dans la planification des travaux et principalement sous l'angle budgétaire, pour faire l'entretien écologique des milieux naturels protégés sous leurs responsabilités et ainsi en assurer le maintien de la valeur écologique, ce pour quoi initialement il y a eu une volonté de protéger ces milieux naturels.

À l'exception d'un parc local ayant un statut de conservation et un plan de gestion écologique dans l'arrondissement de Saint-Laurent, aucun autre milieu naturel sous la responsabilité du Service des grands parcs ou d'un arrondissement n'a un tel plan de gestion écologique ni n'est inscrit au Répertoire des milieux naturels protégés de l'agglomération de Montréal (ci-après le « Répertoire »). Il s'agit ici d'un non-respect des Lignes directrices pour l'inscription et la gestion des sites désignés au Répertoire et des objectifs par la création du Répertoire.

Économiquement, l'acquisition des milieux naturels nécessaires pour atteindre la cible de 10 % pourrait avoir un impact important considérant les investissements requis dans les prochaines années. De plus, autant les arrondissements que le Service des grands parcs n'ont pas de budgets dédiés récurrents pour assurer l'entretien écologique des milieux naturels protégés. Par ailleurs, le Service des grands parcs n'a pas non plus fait l'exercice d'évaluer l'impact financier récurrent en lien avec le maintien de la valeur écologique de l'ensemble des milieux naturels protégés qui seront sous la responsabilité de la Ville une fois l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels atteinte.

À la lumière de ces constats, et dans le but de favoriser une protection des milieux naturels terrestres qui soit réalisable et économiquement planifiée, nous avons notamment recommandé que les unités d'affaires auditées :

- entreprennent un exercice permettant d'identifier tous les parcs locaux dans les arrondissements et les villes liées pouvant répondre aux trois conditions des Lignes directrices pour l'inscription et la gestion des sites désignés au Répertoire des milieux naturels protégés de l'agglomération de Montréal, et permettant ainsi de contribuer à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels;
- attribuent un statut de conservation aux sites sous leurs responsabilités qui contribuent déjà à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels (les arrondissements);
- se dotent d'un plan d'action détaillé pour mettre en œuvre la Stratégie de protection et permettant à toutes les unités d'affaires de connaître le rôle qu'elles ont à y jouer;
- s'assurent de réaliser les audits écologiques aux fréquences prévues;
- se dotent d'un plan de gestion écologique pour chacun des milieux naturels protégés sous leurs responsabilités;
- évaluent les coûts annuels pour s'assurer du maintien de la valeur écologique de chacun des milieux naturels protégés sous leurs responsabilités et s'assurent d'avoir des budgets dédiés en conséquence pour réaliser ces travaux d'entretien écologiques;
- fassent annuellement une reddition de comptes au conseil d'agglomération en lien avec la protection des milieux naturels et l'évolution des inscriptions au Répertoire et produisent annuellement, s'il y a lieu, pour la Direction générale, un bilan de l'état des milieux naturels au même titre que tout autre actif appartenant à la Ville.

Les milieux naturels jouent plusieurs rôles écologiques, sociaux et économiques. À l'heure des changements climatiques, leur préservation est importante. Au cours des 15 dernières années, la Ville a fait des progrès importants à ce chapitre, mais beaucoup d'efforts sont encore requis pour atteindre la cible que l'agglomération s'est fixée dans son Schéma d'aménagement et de développement. Si la Ville doit encore réussir à protéger une superficie importante pour atteindre cette cible, il nous apparaît tout aussi important qu'elle s'outille et se donne les moyens financiers pour maintenir par la suite la valeur écologique de l'ensemble de ces sites.

5. ANNEXES

5.1. Objectif et critères d'évaluation

Objectif

S'assurer que la Ville a élaboré une démarche planifiée et structurée pour accroître la proportion de superficie terrestre de milieux naturels protégés afin de se conformer au Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal et au plan de développement durable de la Ville et pour maintenir cet état de conservation.

Critères d'évaluation

- La Ville possède un inventaire à jour des milieux naturels terrestres protégés et potentiellement protégeables sur le territoire de l'agglomération.
- Une stratégie est en vigueur pour atteindre la cible de 10 % du territoire terrestre de l'agglomération qui est protégé au titre de milieu naturel tel qu'évoqué dans le Schéma d'aménagement et de développement.
- Un plan de gestion écologique existe, est mis en application et est documenté pour les sites sur lesquels la Ville exerce un contrôle, en vue de s'assurer de conserver la vocation des terrains identifiés comme étant des milieux naturels protégés.
- Des mécanismes de reddition de comptes sont en place pour faire état de l'avancement de la protection des milieux naturels.
- Des crédits budgétaires suffisants et récurrents sont dédiés au maintien des actifs existants et aux nouveaux actifs acquis.

5.2. Liste des grands parcs considérés comme des milieux naturels protégés

Parcs métropolitains

- Frédéric-Back
- Mont-Royal
- Tiohtià:ke Otsira'kéhne, qui se prononce djodjâgué otchira'guén (Troisième Sommet)

Parcs urbains

- Angrignon
- des Rapides

Parcs-nature

- L'Anse-à-l'Orme
- Bois-d'Anjou
- Bois-de-l'Île-Bizard
- Bois-de-Liesse
- Bois-de-Saraguay
- Bois-de-la-Roche (parc agricole)
- Cap-Saint-Jacques
- Île-de-la-Visitation
- Pointe-aux-Prairies
- Ruisseau-De Montigny
- Rapides-du-Cheval-Blanc