Études de cas sur la densification résidentielle

Initiatives municipales

Société canadienne d'hypothèques et de logement

Novembre 2003

Preparé par:

Ray Tomalty,
Co-operative Research and Policy Services

La SCHL offre de nombreux renseignements relatifs à l'habitation. Pour plus d'information, veuillez composer le 1 800 668-2642 ou visitez notre site Web : **www.schl.ca**

This publication is also available in English under the title *Residential Intensification Case Study: Municipal Initiatives* 63421.

Cette recherche a été financée par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL).
La qualité rédactionnelle de ce rapport, son contenu et les opinions qui y sont émises sont de l'auteur (des auteurs). La SCHL ne saurait en assumer la responsabilité et se dégage de toute obligation relativement aux conséquences résultant de l'utilisation que le lecteur pourrait faire des renseignements, des matériaux ou des techniques qui y sont décrits.

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Tomalty, Ray

Études de cas sur la densification résidentielle : initiatives municipales

Publ. aussi en anglais sous le titre : Residential intensification case studies: Municipal Initiatives.
ISBN 0-662-75661-4
No de cat. NH15-414/2004F

1. Densité de construction – Canada – Cas, études.
2. Promotion résidentielle – Canada – Cas, études.
3. Urbanisme – Canada – Cas, études.
I. ociété canadienne d'hypothèques et de logement.
II. Titre.

HT384.C3T65 2004 307.1'16'0971 C2004-980002-7

©2003, Société canadienne d'hypothèques et de logement.
Tous droits réservés. La reproduction, le stockage dans un système de recherche documentaire ou la transmission d'un extrait quelconque de cet ouvrage, par quelque procédé que ce soit, tant électronique que mécanique, par photocopie, enregistrement ou autre moyen sont interdits sans l'autorisation préalable écrite de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Sans que ne soit limitée la généralité de ce qui précède, il est de plus interdit de traduire un extrait de cet ouvrage dans toute autre langue sans l'autorisation préalable écrite de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Imprimé au Canada
Réalisation : SCHL

Table des matières

Introduction 1
Programme de médiation de l'aménagement, Calgary, Alberta. A-1
Programme de subvention pour l'assainissement des lieux contaminés, Cambridge, Ontario. B-1
Politique sur les appartements accessoires, Guelph, Ontario C-1
Waterfront Development Corporation, Halifax, Nouvelle-Écosse D-1
Programme de réhabilitation de terrains contaminés en milieu urbain - Revi-sols,
Montréal, Québec. E-1
Mise en marché de terrains municipaux, North Vancouver, Colombie-Britannique F-1
Exonération des droits d'aménagement, Ottawa, Ontario G-1
Fonds de développement et de revitalisation, Ville de Québec, Québec H-1
Politique sur la superficie des lots de maison individuelle, Richmond, Colombie-Britannique I-1
Programme d'incitatifs pour la création de logements au centre-ville,
Saskatoon, Saskatchewan. J-1
Initiative de revitalisation des Kings
(Plans secondaires King-Parliament et King-Spadina), Toronto, Ontario K-1
CentreVenture Development Corporation, Winnipeg, Manitoba L-1

Introduction

Au cours des 50 dernières années, le développement urbain au Canada s'est surtout caractérisé par la construction en périphérie, sur des sites nouveaux, et à une cadence supérieure au taux de croissance démographique. Cet étalement urbain a occasionné la perte de terres cultivables et d'espaces naturels, une dépendance accrue à l'égard de l'automobile et un encombrement des voies de circulation. En outre, nombreuses sont les municipalités qui ne disposent pas des ressources financières pour absorber le coût des infrastructures nécessaires au soutien de l'étalement dans les nouveaux secteurs.

La densification résidentielle est l'une des façons que les municipalités ont adoptées pour solutionner ces problèmes. Il s'agit d'inciter la construction d'habitations dans les zones urbaines existantes qui disposent déjà d'infrastructures et de services de transport. L'édification sur des terrains intercalaires, la conversion de bâtiments, le réaménagement d'anciens terrains contaminés, la subdivision des lots et l'aménagement d'appartements accessoires sont des moyens de densification susceptibles d'aider à l'atteinte des objectifs suivants :

- une réduction des coûts d'infrastructures;
- une utilisation plus efficace des terrains;
- la conservation des zones rurales et naturelles à l'extérieur du périmètre des villes existantes;
- la revitalisation des zones urbaines en déclin; et
- la mise en place d'un choix plus varié de modes de transport en facilitant davantage l'accès aux destinations quotidiennes comme le travail, les emplettes et les activités de divertissement (par exemple, des quartiers à usages mixtes, d'accès facile pour les piétons et les transports en commun.)

La densification peut prendre différentes formes selon les conditions et les possibilités locales particulières. Il est toutefois possible de répartir la densification, en tant que processus de développement, sous quatre types distincts :

- **Édification sur terrain intercalaire** — Il s'agit de construire de nouvelles habitations sur de petites parcelles de terrain vacant ou sous-utilisé à l'intérieur de zones résidentielles existantes disposant de services. Les espaces dans le tissu urbain existant (par exemple, un parc de stationnement, un lot derrière une église ou une parcelle ou un lot latéral vacant) servent à la construction résidentielle.
- **Réaménagement** — La densification résidentielle par le biais d'un réaménagement fait appel au changement d'usage d'un type de terrain urbain existant (par exemple, des terrains industriels, commerciaux ou vacants contaminés) pour y autoriser le développement à usage mixte ou la construction résidentielle. Cela peut aussi comprendre la conversion de zones résidentielles à faible densité en zones résidentielles à densité élevée. À titre d'exemple, il pourrait s'agir de démolir des logements unifamiliaux pour les remplacer par des immeubles à logements de hauteur moyenne. Le réaménagement se fait normalement à une plus grande échelle que l'édification sur terrain intercalaire et comporte souvent d'importantes améliorations aux infrastructures
- **Conversion de bâtiment** — Il s'agit de la rénovation d'immeubles existants non résidentiels (comme des bâtiments industriels ou commerciaux ou des établissements institutionnels) à des fins résidentielles, tels que des lofts dans un ancien entrepôt, dans une ancienne usine ou école.
- **Rajout** — Le rajout d'unités résidentielles à même des bâtiments existants (avec ou sans agrandissement du bâtiment), tel que l'aménagement d'appartements accessoires dans une maison individuelle, la conversion d'une maison unifamiliale en quadruplex ou l'ajout d'unités résidentielles au-dessus de commerces sur une artère principale.

Ces quatre types de densification peuvent se retrouver dans différents lieux, notamment :

- **Artères principales** — L'ajout de logements au-dessus de commerces de détail le long d'artères ou la conversion d'immeubles non résidentiels existants à des fins résidentielles.
- **Terrains contaminés** — Le réaménagement ou la conversion de bâtiments ou de sites contaminés employés précédemment à des fins industrielles ou commerciales.
- **Sites commerciaux** — Le réaménagement ou la conversion de centres commerciaux (y compris leurs aires de stationnement) à des fins résidentielles ou à usage mixte.
- **Terrains riverains** — Édification sur terrain intercalaire ou réaménagement de sites riverains (océan, lac ou rivière).
- **Développement axé sur le transport en commun** — Accroître la densité autour des nœuds de transport afin de maintenir un taux d'achalandage suffisant, surtout par le biais du réaménagement ou de l'édification sur des terrains intercalaires.
- **Centres-villes** — Édification sur des terrains intercalaires, conversion de bâtiments ou rajouts axés sur la revitalisation du centre-ville.
- **Quartiers** — Édification sur de petits lots vacants intercalaires ou rajout de logements accessoires aux immeubles existants afin d'accroître la densification de tout un quartier.
- **Banlieues** — Les banlieues peuvent être « modernisées » de façon à y accroître la densification au moyen de l'édification sur des terrains intercalaires, par exemple en subdivisant les lots de grande superficie pour avoir le double de lots plus petits.

Malgré les avantages considérables qui peuvent en découler, la densification se heurte à plusieurs problèmes d'ordre pratique décrits dans la partie 2 de la présente étude; ces problèmes font l'objet d'un autre rapport de la SCHL qui porte sur des études de cas touchant des projets réalisés dans diverses régions du Canada.

- **Coûts de construction plus élevés** — Plusieurs facteurs peuvent accroître les coûts de projets de densification. Selon des promoteurs interrogés en marge des études sur des projets réalisés, ces facteurs comprennent notamment le coût élevé des terrains, la difficulté d'obtenir du financement en raison du risque perçu, les coûts plus élevés de construction (par exemple, les frais de fermeture de routes, le stationnement du personnel, la sécurité accrue, la compensation des propriétaires du quartier en cas de dommages attribuables au dynamitage ou au déplacement de grues en hauteur, les primes d'assurance plus élevées, etc.) Dans le cas des sites contaminés, les coûts augmentent aussi en raison des travaux de décontamination des lieux qui doivent être exécutés avant le début de la construction.
- **Opposition des résidents du quartier** — Les projets de densification font souvent l'objet d'une vive opposition, souvent en raison du risque apparent de diminution de la valeur des propriétés, de l'échelle ou de la nature incompatible du bâtiment, de l'obstruction au passage de la lumière du soleil, ainsi que de problèmes de stationnement et de circulation. Cet obstacle est probablement le plus important quant à la construction par édification sur des terrains intercalaires dans des zones résidentielles de faible densité, mais il peut aussi avoir une incidence sur d'autres formes de densification.
- **Réglementation** — Les codes de sécurité incendie et de construction de bâtiments peuvent poser un obstacle sérieux à la réalisation de certains types de projets de densification résidentielle (par exemple, pour la conversion de bâtiments existants ou pour l'ajout d'appartements accessoires dans des maisons existantes). Les besoins de stationnement peuvent aussi rendre prohibitifs les coûts de projets de densification résidentielle au centre-ville. Souvent, les règlements de zonage imposent des limites de densité qui empêchent la réalisation de projets d'édification sur des terrains intercalaires de plus grande densité.

Objet

La présente étude vise à mettre en relief certaines réussites en matière d'initiatives municipales qui ont permis de surmonter des obstacles de ce genre, soit par l'élimination des obstacles, soit par le biais d'incitatifs financiers. Le plus important est que ces initiatives ont donné lieu à des résultats concrets « sur place » en aidant à lancer ou à faciliter la réalisation de projets qui autrement n'auraient pu aller de l'avant. Le document se veut un outil de référence pour les hauts fonctionnaires municipaux et d'autres intervenants de partout au pays qui recherchent des mécanismes favorisant la densification résidentielle.

La partie 2 met en évidence des exemples de projets réalisés avec succès du point de vue des promoteurs, des occupants et des urbanistes ayant participé aux projets.

Méthode

Le rapport décrit 12 études de cas sur des initiatives locales favorisant la densification résidentielle. Afin de confirmer les renseignements dont les membres des auditoires potentiels ont le plus besoin, on a communiqué avec des hauts fonctionnaires de quatre municipalités canadiennes et on leur a demandé de donner leurs commentaires concernant les renseignements qu'ils jugeaient nécessaires pour un rapport de ce genre.

En marge du projet, on a d'abord établi une liste de 50 mesures possibles de densification par le biais d'un sondage téléphonique auprès d'une quarantaine de municipalités canadiennes. À partir de cette liste, on a retenu 12 mesures devant faire l'objet d'une étude détaillée. Avec ce choix, on a tenté de trouver un juste équilibre entre la représentation régionale, différents contextes urbains (p. ex., centre-ville, zone riveraine, banlieue, terrains contaminés) et différents types de projets de densification (p. ex., réaménagement, édification sur terrains intercalaires, conversion), tout en présentant des projets novateurs ayant stimulé la construction de nouvelles unités d'habitation.

Les 12 initiatives sont décrites brièvement au tableau 1. Elles peuvent être réparties selon les catégories suivantes :

- réglementaire
- en marge du processus de planification, ou
- comportant des incitatifs financiers.

Trois études de cas se retrouvent dans chacune des deux premières catégories et six dans la dernière.

L'équipe de recherche a interrogé les fonctionnaires le plus au fait des initiatives choisies. On a demandé aux répondants de fournir des renseignements sur les sujets suivants :

- aperçu de la politique et contexte;
- processus d'élaboration de la politique;
- réaction des intervenants;
- enjeux financiers;
- obstacles;
- résultats;
- évaluation globale;
- reproductibilité;
- documentation justificative; et
- information sur la personne-ressource.

Dans la plupart des cas, afin d'obtenir certains renseignements, on a aussi communiqué avec des promoteurs ayant participé aux projets en marge de l'initiative.

Constatations et conclusions

Les études de cas montrent que les municipalités, de concert avec des intervenants locaux et (ou) d'autres paliers de gouvernement, peuvent contribuer considérablement à la densification de zones urbaines existantes en ayant recours à une vaste gamme d'instruments. Tous les cas étudiés ont constitué des réussites à divers degrés, mais l'impact des différentes mesures a varié en fonction de leur période de validité,

de la portée géographique de la mesure, du type de mesure, des politiques de soutien, etc. Ainsi, ces mesures ont contribué à accroître la construction résidentielle dans les zones visées, de quelques douzaines d'unités (p. ex., à Saskatoon, à Cambridge et à Winnipeg) à des milliers d'unités (p. ex., à Toronto et à Ottawa).

La diversité des objectifs, les conditions des politiques et les résultats de certaines initiatives étudiées fournissent une vaste expertise à partir de laquelle des leçons peuvent être apprises. Il va de soi que le lecteur doit interpréter et décortiquer ces leçons pour être en mesure de juger de leur pertinence dans son propre milieu.

- **Mettre l'accent sur le rendement financier** — Pour faire accepter ces initiatives par les élus municipaux et la population en général, on avait prévu qu'elles auraient un avantage à long terme pour la santé financière des municipalités participantes. Les dépenses des administrations municipales en marge des programmes étaient habituellement assez faibles, les formalités administratives simplifiées et on s'attendait à des retombées importantes pour les municipalités sous forme de revenus accrus de taxes foncières. La plupart des programmes ont fait leurs frais en l'espace de quelques années et ont permis par la suite aux municipalités de profiter d'une source de revenus nets.
- **Lier les initiatives de densification à d'autres objectifs des politiques** — Les initiatives ont reçu un accueil favorable général car elles étaient liées à d'autres objectifs importants que soutenaient la population et les intervenants. Dans bien des cas par exemple, la densification était liée à la revitalisation du centre-ville, à l'utilisation optimale des fonds publics pour les infrastructures ou à la conservation des bâtiments patrimoniaux.
- **Choisir des techniques efficaces de consultation publique** — Les études de cas ont aussi révélé l'importance de techniques efficaces de consultation pour faire en sorte que la population accepte ou appuie les mesures. Par exemple, dans le cas des appartements accessoires à Guelph, la municipalité a eu recours à une méthode novatrice, y compris la visualisation des résultats, afin de calmer les craintes soulevées au sujet des impacts possibles. Pour s'assurer l'appui du public sur la question de la subdivision des lots, la municipalité de Richmond a donné un certain pouvoir décisionnel à des résidents en les consultant avant de procéder à des modifications à la réglementation. Les mesures financières utilisées dans six des cas étudiés n'ont pas nécessité de grandes campagnes de relations publiques puisqu'elles s'adressaient à une clientèle réceptive de promoteurs et de constructeurs qui profiteraient directement des mesures offertes. Néanmoins, même dans ces cas, le lancement de ces initiatives découlait normalement de recommandations de groupes de travail d'intervenants ou d'autres mécanismes de consultation. Cela permettait de s'assurer que le groupe visé désirait vraiment le programme et que celui-ci était structuré de sorte que le groupe visé puisse en faire une utilisation optimale.
- **Travailler en fonction du marché** — Même si ces mesures représentent une forme d'intervention du gouvernement dans le marché de l'habitation, il est clair qu'aucune mesure ne peut connaître de succès si elle ne tient pas compte des forces économiques plus importantes en jeu. Ainsi, par exemple, les mesures de revitalisation de centre-ville et de réaménagement des sites contaminés décrites dans le présent rapport, n'auraient pas réussi sans une demande latente en matière de logements dans ces régions et sans des changements plus vastes qui ont contribué à rendre ces régions plus attrayantes pour la construction résidentielle. Les initiatives ont ainsi joué davantage un rôle de catalyseur à la densification qu'un rôle de simple déclencheur. Les programmes dans lesquels on tente de forcer le changement dans un marché qui n'est pas prêt à l'accepter sont voués à l'échec.

- **Trouver un maître d'oeuvre de la politique** — Une personne forte et engagée peut inspirer de nouvelles façons de voir les choses. Dans presque la moitié des cas étudiés, on a identifié une personne chargée de faire adopter et de mettre en oeuvre la politique. Dans certains cas, il s'agissait d'un chef politique, soit un maire ou un conseiller (p. ex., à Toronto, à Ottawa et à Winnipeg), et dans d'autres, il s'agissait d'un haut fonctionnaire municipal (p. ex., à Calgary).
- **Garder les coûts politiques bas** — La plupart des initiatives décrites dans le présent rapport insistent sur des formes de densification qui ne devaient pas susciter de grande controverse dans la population et qui avaient recours à des instruments politiques, tels que des incitatifs financiers, pour permettre à toutes les parties d'y trouver leur compte. Trois de ces initiatives (à Richmond, à Calgary et à Guelph) visaient la densification de zones résidentielles existantes à faible densité – normalement une proposition délicate sur le plan politique – mais dans chaque cas, on a bien pris soin de s'assurer d'aborder les préoccupations de la population dans l'élaboration de la politique et de voir à limiter le plus possible le risque politique découlant de l'adoption de la mesure.
- **Créer un environnement politique municipal favorable** — La plupart des initiatives présentées dans le présent rapport n'auraient probablement pas connu autant de succès si leur mise en œuvre avait eu lieu dans un environnement politique municipal défavorable. En général, l'environnement politique a été préparé au préalable par le biais d'entretiens publics portant sur des études ou des rapports de groupes de travail de premier plan touchant des problèmes urbains (tels que le déclin d'un centre-ville ou le besoin d'offrir une plus vaste gamme de logements); il a ensuite été converti en plans directeurs établissant le contexte politique de l'initiative et lié à d'autres objectifs stratégiques. De tels énoncés de politique de « haut niveau » ont permis aux instigateurs des initiatives de faire avancer leur cause dans le cadre de discussions avec d'autres intervenants et de débats publics relatifs à l'adoption des initiatives. En outre, les initiatives décrites dans le rapport étaient souvent associées à d'autres initiatives municipales. Par exemple, des investissements municipaux pour l'amélioration des services culturels et sociaux dans la région visée, l'amélioration des installations piétonnières et de transport en commun, etc. ont favorisé la mise en marché de lots vacants à Vancouver Nord.
- **Des politiques provinciales favorables aux initiatives locales ou à leur mise en œuvre** — La réussite de la plupart des initiatives décrites dans le présent rapport fut dépendante de l'existence de politiques ou de programmes provinciaux pertinents. Il pouvait s'agir de lois provinciales établissant des exigences obligatoires (p. ex., des lois sur la qualité de l'environnement régissant le nettoyage de sites contaminés), des lois habilitantes (autorisant, par exemple, les municipalités qui en ont le pouvoir, d'offrir des incitatifs), ou des programmes provinciaux de financement. Même si la densification bénéficie de l'appui de politiques provinciales favorables, des mesures municipales de planification, de zonage, des approbations et des décisions du conseil doivent aussi la favoriser.
- **La surveillance peut consolider le soutien d'un programme** — Presque toutes les initiatives décrites dans le rapport ont fait l'objet d'une surveillance étroite pour assurer le suivi des impacts sur le sol. Le fait de disposer de données pour montrer que les mesures ont permis d'atteindre les objectifs de la politique a aidé à consolider le soutien de ces mesures et contribué à leur renouvellement par le conseil ou des décideurs provinciaux et, dans certains cas, a fourni les arguments requis pour étendre les mesures à d'autres régions.

Tableau 1 : Résumé des initiatives municipales

Type/Contexte de la densification	Municipalité	Titre	Description	Année de mise en oeuvre	Résultats	Instigateur	Type d'initiative
Banlieue	Richmond, (C.-B.)	Politique sur la superficie des lots de maison individuelle	La municipalité permet de scinder en deux des terrains de banlieue en appliquant un règlement à toute une zone avec la participation considérable des propriétaires touchés.	1989	522 nouveaux lots de banlieue ont ainsi été créés depuis la mise en œuvre de cette initiative.	Municipalité	Réforme de la réglementation
Milieu urbain	North Vancouver, (C.-B.)	Mise en marché de terrains municipaux	Des terrains appartenant à la ville situés dans une ancienne zone industrielle sont mis en marché, rezonés et vendus par appels d'offres en vue d'être réaménagés par des promoteurs privés. Un nouveau quartier prend forme.	1998	Deux ensembles ont été achevés, pour un total de 114 logements et un autre ensemblede 266 logements est en cours. Représente en tout un potentiel de 1 200 logements.	Municipalité	Processus de planification
Densification et réaménagement de quartier	Calgary (Alberta)	Programme de médiation de l'aménagement	Aide les employés et les conseillers municipaux à gérer les conflits reliés aux processus d'aménagement et d'occupation des sols en permettant le recours à des médiateurs spécialement formés, engagés à contrat pour résoudre les différends.	1998	Plusieurs initiatives de densification (de petite et de grande envergure) ont vu le jour à la suite d'un processus fructueux de médiation.	Municipalité	Processus de planification
Revitalisation du centre-ville	Saskatoon (Sask.)	Programme d'incitatifs pour la création de logements au centre-ville	Le programme original offrait un abattement d'impôts fonciers diminuant progressivement sur cinq ans (exemption de 100 % la première année, de 80 % la deuxième année, et ainsi de suite) pour les nouveaux logements locatifs au centre-ville, et un rabais de 50 % sur les droits de permis de construire pour la portion résidentielle de tout nouvel aménagement au centre-ville.	Mis en oeuvre en 1999 et modifié en 2002 pour offrir une exemptionfiscale de 100 % sur 5 ans pour tous les logements ne s'adressant pas à un type d'occupant en particulier (comme les aînés).	Deux ensembles offrant au total 104 logements locatifs.	Municipalité	Financement

Tableau 1 : Résumé des initiatives municipales

Type/Contexte de la densification	Municipalité	Titre	Description	Année de mise	Résultats	Instigateur	Type d'initiative
Revitalisation du centre-ville	Winnipeg (Manitoba)	CentreVenture Development Corporation	Consent des fonds publics à un organisme indépendant géré par le privé qui a le pouvoir de conclure des transactions, d'offrir des incitatifs, de procéder à des regroupements de terrains et d'exercer des pressions pour faire modifier des règlements municipaux. L'organisme met l'accent sur la revitalisation du centre-ville de Winnipeg, notamment sur la stimulation de la construction résidentielle, au moyen de prêts, de garanties d'emprunt et de crédits d'impôt,mais aussi par des moyens non financiers.	1999. Le programme a été renouvelé et élargi en 2002.	Jusqu'ici, CentreVenture a fourni un soutien financier à quatre en sembles résidentiels ou à usage mixte distincts, ce qui représente 77 logements au total.	Partenariat public-privé créé par la municipalité	Financement
Réaménagement de terrains contaminés	Cambridge (Ontario)	Programme de subvention pour l'assainissement des lieux contaminés	Des subventions pouvant atteindre 100 % descoûts de restauration relatifs à tout nouvel aménagement de terrains contaminés dans les zones centrales (jusqu'à concurrence de 1 500 $ par logement et (ou) de 10 $ le mètre carré de surface hors œuvre).	1999. En 2001, le montant payable a été accru à 100 % des coûts de restauration, jusqu'à concurrence de 1 500 $ par logement.	Un ensemble a reçu une subvention en vertu de ce programme, pour 82 maisons en rangée déjà construites ou presque achevées. 138 appartements de plus sont prévus dans le cadre de la seconde phase de l'ensemble.	Municipalité	Financement
Ajout d'appartements accessoires dans des zones à faible densité résidentielle	Guelph (Ontario)	Politique sur les appartements accessoires	Des changements apportés au plan officiel et au règlement de zonage ont permis la réalisation d'appartements accessoires dans quartiers de basse densité de la ville. Le processus d'enregistrement a été simplifié et est maintenant gratuit.	1994-95	En moyenne, 75 nouveaux appartements accessoires sont construits et enregistrés chaque année, pour un total de 600 logements depuis 1995.	Municipalité	Réforme de la réglementation
Conversion de bâtiments, réaménagement et densification dans deux zones industrielles du centre-ville	Toronto (Ontario)	Initiative de revitalisation des « Kings »	Un assouplissement des exigences d'urbanisme et de zonage dans deux anciennes zones industrielles près du centre-ville Toronto autorise l'aménagement de presque n'importe quel immeuble résidentiel, commercial, de vie/travail et à usage industriel léger.	1996	Quatre-vingt-six ensembles sont actuellement achevés, en construction ou projetés dans les deux zones. Une fois que tous ces projets seront réalisés, ils auront permis de créer 7 040 logements.	Municipalité	Réforme de la réglementation

Tableau 1 : Résumé des initiatives municipales

Type/Contexte de la densification	Municipalité	Titre	Description	Année de mise	Résultats Date	Instigateur	Type d'initiative
Revitalisation du centre-ville	Ottawa (Ontario)	Exonération des droits d'aménagement	Les aménagements résidentiels dans le secteur du centre-ville sont exonérés des redevances de développement, des droits de permis de construire, des droits de demande d'aménagement et de l'obligation de payer pour l'aménagement de parcs.	Lancé en 1994, le programme a été élargi en 2000 puis une autre fois en 2002.	64 ensembles résidentiels et environ 4 300 logements ont été construits, sont en voie de l'être ou sont à l'étape du processus d'approbation dans le secteur du centre-ville.	Municipalité	Financement
Réaménagement sur des sites	Montréal (Québec)	Programme de réhabilitation de terrains contaminés en milieu urbain - Revi-sols	Le programme Revi-sols a été conçu de manière à stimuler la revitalisation du tissu urbain par la remise en état de terrains contaminés présentant un fort potentiel de réaménagement. Dans le cadre de ce programme, 50 % des frais de réhabilitation . sont remboursés	1998. Modifié en 2000 et renouvelé en 2002.	Depuis 1998, le programme Revi-sols a financé la décontamination des terrains dans 132 initiatives d'aménage-ment à Montréal. De ce nombre, 58 initiatives comportaient des usages résidentiels pour un total de 5 624 logements achevés, en construction ou planifiés.	Programme provincial appliqué par la municipalité	Financement
Conversion à des fins résidentielles, réaménagement et densification de quartier	Québec (Québec)	Fonds de développement et de revitalisation	La ville de Québec a fourni une aide financière sous forme de prêts, de garanties d'emprunt et de subventions consentis aux propriétaires, d'abord par l'intermédiaire d'une société de logement sans but lucratif municipale, puis directement par l'entremise de son propre service du logement, dans le but de stimuler l'aménagement, notamment l'amélioration et l'élargissement de son parc de logements dans le secteur.	1991. Révisé en 2000 et élargi en 2002.	Depuis 1991, 555 logements ont été produits, soit sous forme de logements neufs, de bâtiments non résidentiels transformés en logements ou d'importantes rénovations touchant des immeubles . résidentiels existants	Municipalité	Financement
Densification et réaménagement du secteur riverain	Halifax, N.-É.	Waterfront Development Corporation	Cette société d'État provinciale est propriétaire d'une part importante des terrains riverains de Halifax et y encadre la planification et l'aménagement. Elle a contribué à transformer cet endroit abandonné en un secteur dynamique à usages mixtes.	1976	609 logements ont été construitset 150 de plus sont en construction; d'autres logements sont prévus au cours des cinq prochaines années.	Société d'État provinciale travaillant en collaboration avec la municipalité	Processus de planification

LA DENSIFICATION RÉSIDENTIELLE

ÉTUDES DE CAS

Initiatives municipales

PROGRAMME DE MÉDIATION DE L'AMÉNAGEMENT | **Calgary, Alberta**

RÉSUMÉ :

Le programme aide les employés et les conseillers municipaux à gérer les conflits de développement et d'utilisation du terrain en leur permettant de recourir aux services de médiateurs indépendants spécialement formés.

Date de mise en oeuvre : 1998

Principaux résultats : Plusieurs projets de densification (grands et petits) ont été mis en chantier à l'issue de processus de médiation réussis.

CONTEXTE

Calgary est une des villes qui croissent le plus rapidement au Canada, et la charge de travail que représentent les demandes d'aménagement y est considérable. Pour approuver ces demandes, la ville a recours à un modèle de contrôle qui laisse beaucoup de discrétion aux planificateurs. Même si le modèle offre beaucoup de souplesse, il peut également entraîner des conflits quant aux règlements à appliquer pour l'approbation des demandes d'aménagement.

Le personnel du service d'urbanisme et le conseil étaient donc intéressés à expérimenter des méthodes qui réduiraient l'ampleur et l'intensité des conflits. Un planificateur principal du service s'intéressait à la médiation comme forme de résolution de conflits et savait que cette technique était utilisée à Kamloops[1] (C.-B.) pour traiter certains types de demande. En 1994, il proposait à la Ville de mettre à l'essai un programme plus ambitieux et d'une plus grande portée, et obtint l'approbation du conseil municipal en 1997.

DESCRIPTION ET OBJECTIFS

Le programme de médiation de l'aménagement est conçu pour aider les employés municipaux à gérer les conflits de développement et d'utilisation du terrain en leur permettant de recourir aux services de médiateurs indépendants spécialement formés.

Le programme s'inspire du concept de « médiation à la satisfaction des parties ». Ce type de médiation est très différent des processus normalement utilisés pour résoudre les conflits d'aménagement. Normalement, les décisions d'aménagement sont prises en suivant une procédure bureaucratique reposant largement sur une communication unidirectionnelle (écrite, par exemple) et sur les décisions antérieures. Si la procédure est suivie à la lettre, chaque étape est décidée en fonction des décisions antérieures et le résultat final est la « bonne » réponse. La partie favorisée par la décision est la gagnante et l'autre généralement la perdante.

Dans la médiation à la satisfaction des parties, il n'y a pas de bonnes ou de mauvaises réponses. La question fondamentale n'est pas « qui a raison et qui a tort? », mais plutôt « quel résultat est acceptable pour tous? » Cette approche accorde moins d'importance à la communication formelle et favorise les négociations en personne. Les décisions antérieures sont mises de côté et les parties sont priées de trouver des solutions possibles à leur différend.

Le programme de Calgary, lancé en 1998, fait appel à des médiateurs spécialement formés pour chaque cas. Leur rôle est de réunir les parties, d'établir des règles, de faciliter les négociations et d'aider à trouver des solutions. Le programme est géré par un planificateur principal qui dispose d'un petit budget (pour les médiateurs et d'autres experts). Il s'occupe des conflits qui lui sont référés par les employés et les conseillers municipaux.

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

[1] Le programme ACT, financé par la SCHL, a accordé une subvention à la ville de Kamloops pour l'aider à mettre au point un programme de médiation. Une étude de cas sur ce projet se trouve sur le site du programme à l'adresse www.programmeact.com.

Seuls les conflits difficiles à résoudre par les procédures normales sont pris en charge par le programme. Par conséquent, chaque cas a débuté par une dispute qui a escaladé à un point tel que les employés et les conseillers municipaux ont décidé que le processus normal avait échoué. Le dossier est ensuite transmis au coordonnateur du programme, qui évalue si la médiation serait profitable.

Lorsque le coordonnateur juge la médiation utile, on demande aux parties si elles souhaitent participer. En général, la partie qui est dans une position plus faible est favorable à la médiation, alors que celle qui est dans une position plus forte doit être persuadée davantage. Un planificateur ou un conseiller doit parfois expliquer les résultats possibles à toutes les parties (par exemple, ce qu'il y a perdre en cas d'une décision négative).

Lorsqu'une entente est conclue pour entreprendre un processus de médiation, on retient les services d'un médiateur professionnel. Le médiateur communique ensuite avec les parties, leur explique en détail le fonctionnement du processus de médiation et établit l'heure et la date de la première réunion avec les parties et, le cas échéant, avec un planificateur de la ville (en qualité de ressource technique). Au besoin, d'autres réunions sont organisées jusqu'à ce que les parties s'entendent sur une solution ou choisissent d'abandonner le processus. Le médiateur rédige un rapport et le soumet à l'autorité locale d'aménagement pour ratification finale. Même s'il est toujours possible que l'organisme ne ratifie pas la décision, il approuve généralement les ententes prises à la suite d'un processus de médiation.

Le programme se limitait au départ aux questions de demandes d'aménagement, mais il s'occupe maintenant de plus en plus des questions de développement et d'utilisation du terrain (voir plus bas).

POLITIQUES ET PROGRAMMES COMPLÉMENTAIRES

Les aptitudes de négociation peuvent être mises en application dans tous les conflits d'aménagement, qu'ils fassent l'objet ou non d'un processus de médiation. Si plus de planificateurs apprenaient des stratégies de négociation, le nombre d'appels et de demandes de médiation formelle diminuerait sans doute.

À cette fin, on a offert aux employés du service d'urbanisme à la ville de Calgary de suivre une formation sur les approches de médiation et de résolution de conflits. La majorité a accepté. Cette formation consistait en un cours de trois jours sur la négociation à la satisfaction des parties et en un suivi de deux jours. Pour les employés qui souhaitent approfondir le sujet, la Ville finance également les cours sur la médiation suivis à l'extérieur.

Le programme de médiation ne s'occupe pas des différends entre voisins, à moins que l'implication de la Ville soit évidente. Le service de l'urbanisme renvoie souvent ces différends à « Community Mediation Calgary », une société sans but lucratif (financée en partie par la ville) qui offre les services de médiateurs bénévoles.

Le programme d'éducation sur l'aménagement de la ville de Calgary offre aux promoteurs et au grand public des ateliers, de la documentation et des vidéos sur le processus d'approbation de l'aménagement. Ce programme encourage le recours à la médiation au besoin.

Le ministère des Affaires municipales de l'Alberta a également mis sur pied un programme de médiation, l'« Inter-Municipal Dispute Resolution Initiative », dont l'objectif est d'encourager les municipalités à travailler d'un commun accord en vue de résoudre leurs différends de manière à satisfaire toutes les parties. Le ministère encourage la médiation, accorde un soutien financier aux municipalités pour couvrir les coûts et maintient une liste de médiateurs expérimentés.

RÉPONSE DES INTERVENANTS

Le programme a été mis sur pied par un planificateur principal qui a progressivement obtenu l'appui d'élus, de cadres supérieurs et de cadres intermédiaires. Les cadres intermédiaires ont été les plus difficiles à convaincre, certains d'entre eux étant inquiets que le programme proposé ne perturbe les processus décisionnels actuels. Ils se sont finalement ralliés à l'idée lorsqu'ils ont compris que le programme ne s'occuperait que d'une minorité de cas, ceux qui souvent nécessitent le plus d'attention et de temps. Le programme permettrait donc de réduire leur charge de travail ainsi que la fréquence des confrontations. Lorsque le programme a été approuvé par le conseil, le directeur général de la Ville a fait circuler une lettre demandant au personnel d'y avoir recours.

L'initiateur du programme a également communiqué avec des agences externes (par exemple, la « Calgary Urban Development Institute » et la « Federation of Calgary Communities ») et a obtenu leur soutien. Il a ensuite consulté la « Alberta Arbitration and Mediation Society » afin de recueillir de l'information sur l'embauche de médiateurs, les exigences contractuelles, la remédiation, et ainsi de suite.

Puisque ce sont les employés et les conseillers municipaux (et non pas le grand public) qui doivent y faire appel, aucune annonce publique n'a été faite au sujet du programme et les médias ne s'y sont pas intéressés lors de son lancement. Depuis, les médias ont couvert les différends majeurs pris en charge par le programme, mais pas vraiment le programme lui-même.

RETOMBÉES

Le programme de médiation ne convient qu'à un très petit nombre de demandes, les plus controversées et celles qui exigent le plus de temps. Il traite en moyenne environ dix demandes par année, pour un total de 30 demandes depuis sa création il y a trois ans. Ces chiffres ne comptent pas les médiations informelles faites par le personnel du programme sans médiateur externe (dont de nombreuses décisions sur le logement abordable, les foyers de groupes et les refuges pour les sans-abri) ni les disputes qui se sont résolues d'elles-mêmes lorsque les parties ont appris qu'elles devraient peut-être se rendre en médiation formelle.

Bon nombre des processus de médiation menés jusqu'à maintenant n'ont aucun lien avec la densification résidentielle. Ces médiations ont porté sur des sujets aussi variés que l'opposition de citoyens aux nuisances d'une industrie adjacente à leur quartier, le bruit provenant de bars et de terrasses de restaurant, la signalisation et l'éclairage. Cela dit, plusieurs médiations ont eu un impact direct sur des projets résidentiels dans des zones déjà urbanisées de la ville.

Des projets proposés pour un secteur de quatre pâtés de maisons du quartier Windsor Park ont fait l'objet d'une médiation. Bien que ce secteur ne compte que des constructions résidentielles de basse densité, il est tout de même zoné de densité moyenne. Ainsi, lorsque des propriétaires ont commencé à soumettre des demandes pour la construction d'immeubles à logements multiples, la communauté et les voisins ont exercé des pressions pour que le secteur soit rezoné, afin d'empêcher toute densification. Une entente a finalement été conclue à l'issue de la médiation. Elle autorise les développements dont la densité est de 40 logements par acre ou moins, soit pratiquement ce que les promoteurs avaient d'abord proposé. Certains lots ont déjà été construits et environ 200 logements seront créés grâce à cette entente. Puisqu'il s'agit d'une entente consensuelle, les appels et les objections sont maintenant peu probables.

Un deuxième projet prévoyait le réaménagement d'une zone commerciale vacante (quartier Ogden, dans l'est de Calgary) en un secteur suburbain arrivé à maturité. De nombreux logements devaient être abordables; les résidents voisins s'y sont opposé. Le programme de médiation a joué un rôle d'arbitre et, grâce à l'aide des politiciens locaux et de modifications à la conception, le projet a finalement été approuvé. Environ 100 logements seront construits sur ce terrain.

Figure 1 : forme de construction plus dense autorisée dans Windsor Park à l'issue d'un processus de médiation
Source : ville de Calgary

Un certain nombre de médiations ont aidé à résoudre des différends quant à la construction de duplex sur des lots intercalaires dans des quartiers de maisons individuelles. Au moins 10 logements, qui autrement n'auraient pas été approuvés ou l'auraient été à des conditions moins acceptables pour les voisins, ont été construits.

Dans la majorité des cas, la médiation a lieu avant même que l'autorité locale d'aménagement ne prenne une décision. Cependant, dans certains cas, on a eu recours au programme à la demande du conseiller local ou de l'autorité locale d'aménagement, afin de résoudre des différends émanant d'une décision d'approbation. Plus précisément, dans le secteur Beddington/Huntington, dans le nord de Calgary, une dispute a éclaté entre les résidents et un promoteur qui projetait de construire un immeuble de 130 logements dans un quartier composé principalement de maisons individuelles. La commission de planification (le dernier ressort) avait pris une décision qui, selon les résidents, aurait des conséquences des plus négatives sur la collectivité. Le conseiller local a donc fait appel au programme de médiation afin de résoudre le différend et une version modifiée du projet a finalement été approuvée.

QUESTIONS FINANCIÈRES

À l'heure actuelle, le travail du coordonnateur est la principale source de coûts du programme. Cette personne a travaillé par intermittence pendant deux ans à la mise sur pied du programme et consacre maintenant 0,25 ETP à l'administration et à la conduite des médiations. Son adjoint consacre pour sa part 0,2 ETP.

De plus, un employé du service d'urbanisme doit souvent être présent lors des médiations afin de fournir des données techniques. Cependant, plus les médiateurs acquièrent de l'expérience dans les questions d'aménagement, plus ils sont aptes à les traiter sans l'aide d'un employé du service d'urbanisme, ce qui a pour effet de réduire les coûts du programme.

La Ville accorde un budget de 20 000 dollars au programme pour l'embauche de médiateurs et d'autres experts pouvant aider aux médiations (par exemple, un ingénieur du son pour évaluer le bruit). Les honoraires des médiateurs sont en général d'environ 700 à 800 dollars pour un cas simple, mais certains dossiers plus complexes ont coûté entre 4 000 et 5 000 dollars.

La Ville ne récupère aucun des coûts du programme de médiation en exigeant des frais aux parties. Si la médiation réduit les ressources en personnel du service d'urbanisme, elle permet toutefois de diminuer les coûts administratifs dans leur ensemble. La Ville empoche également des recettes fiscales pour les projets qui, grâce aux médiations, ont été mis de l'avant plutôt que d'être compromis ou retardés en raison de conflits. La médiation permet enfin de réduire les coûts pour les promoteurs (par exemple, les coûts engendrés pendant que la demande chemine dans les processus d'appels et d'approbations) et pour les organismes sans but lucratif.

ÉVALUATION

Le nombre de médiations réussies suggère que le programme est une façon efficace de parvenir à des ententes dans certaines conditions et ce, malgré les coûts et les heures de travail qui doivent y être consacrés. Le programme convient le mieux aux situations posant des problèmes liés au processus d'aménagement très complexes, à celles auxquelles prennent part de nombreux intervenants, lorsque les débats sont très émotifs et aux différends dans lesquels les faits et les règlements applicables ne sont pas tout à fait clairs.

En revanche, le programme n'est pas conçu pour résoudre les conflits dans lesquels la Ville est une des parties. Par exemple, on n'a pas recours au programme de médiation pour les différends entre la Ville et les promoteurs ou entre la Ville et des résidents qui s'opposent à une initiative municipale (il y a cependant parfois des exceptions à cette règle).

Par ailleurs, même si le programme permet de traiter un vaste éventail de différends, certaines demandes ne peuvent être contenues dans l'entente parce qu'elles touchent à des questions qui ne font normalement pas partie du processus d'approbation. Par exemple, si les résidents exigent du promoteur qu'il plante des arbres sur leur terrain ou qu'il répare tout dommage causé à leur fondation lors d'explosions comme condition à l'acceptation de son projet, les parties doivent conclure des ententes extérieures au processus d'approbation.

Enfin, le programme n'est pas toujours efficace. En effet, la médiation n'a porté aucun fruit dans dix pour cent des cas traités. Dans certains cas, les ententes ont été brisées par une des parties, ce qui a nécessité le recours à des procédures d'exécution. Dans d'autres cas, les ententes sont interjetées en appel par une des parties qui souhaite obtenir davantage. Cependant, dans la vaste majorité des cas, la médiation a permis de parvenir à une entente consensuelle ou, à tout le moins, d'améliorer la communication entre les parties. De cette façon, les décisions rendues à l'issue du processus régulier risquent d'être plus acceptables.

La médiation convient davantage aux systèmes d'approbation des demandes qui laissent beaucoup de marge aux planificateurs pour négocier les résultats avec les promoteurs et les autres intervenants. Elle ne peut être employée que lorsque le conseil soutient cette stratégie comme mesure de rechange au processus régulier d'approbation des demandes.

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

PERSONNE-RESSOURCE

Philip Dack
Planificateur principal, aménagement du territoire
Coordonnateur du programme de médiation de l'aménagement
Politiques d'aménagement et de transport
Ville de Calgary
Tél. : (403) 268-5308
Téléc. : (403) 268-3542
Courriel : Philip.Dack@gov.calgary.ab.ca

RAPPORTS :

Ville de Calgary (2001) Planning Mediation Program. Révision 1998-2001.

Phillip Dack (2001) Mediation for Land Use Decision-Making. Plan Canada. Volume 41, numéro 1, pages 10 à 12.

SITE WEB :

www.gov.calgary.ca (ville de Calgary)

LA DENSIFICATION RÉSIDENTIELLE

ÉTUDES DE CAS

Initiatives municipales

PROGRAMME DE SUBVENTION POUR L'ASSAINISSEMENT DES LIEUX CONTAMINÉS

Cambridge, Ontario

RÉSUMÉ

Des subventions pouvant atteindre 100 % des coûts de restauration pour tout nouvel aménagement sur des terrains contaminés situés dans les zones centrales (jusqu'à concurrence de 1 500 dollars par logement ou 10 dollars par mètre carré de surface de plancher brute).

Date de mise en oeuvre : 1999; élargi en 2001.

Principaux résultats : Le programme a accordé une subvention à un projet dans le cadre duquel 82 maisons en rangée ont été construites ou sont en voie de l'être. La deuxième phase du projet prévoit la construction de 138 autres logements.

CONTEXTE

Cambridge, qui fait partie de la municipalité régionale de Waterloo, est une petite ville en pleine croissance située à environ 100 kilomètres à l'ouest de Toronto. Elle compte trois secteurs centraux (Galt, Preston et Hespeler), qui correspondent aux centres-villes des trois municipalités qui ont été fusionnées à la ville de Cambridge en 1973.

L'activité industrielle a joué un rôle prédominent dans l'histoire des trois secteurs centraux et plusieurs terrains capables d'accueillir des développements résidentiels sont vacants depuis de nombreuses années. En travaillant avec des promoteurs potentiels pour ces terrains, le personnel a réalisé que, malgré l'intention de la Ville d'éponger les impôts fonciers antérieurs, de faire grâce des redevances de développement et d'offrir des mesures d'allégement de l'impôt foncier, il demeurait néanmoins un obstacle majeur à la création de logements. En effet, les coûts de l'enlèvement des déchets ou des matériaux contaminés, produits pour la plupart par les anciennes industries, sont tels qu'aucun développement sur ces terrains ne pourrait être rentable.

Il s'agissait d'un obstacle majeur à l'objectif de longue date de la municipalité : stimuler le développement résidentiel dans ces secteurs centraux afin de revitaliser l'économie. Une recommandation faite par le personnel au conseil municipal, en juin 1999, a donné lieu à l'adoption et la mise en œuvre d'un programme de subvention pour assainir les lieux contaminés.

DESCRIPTION ET OBJECTIFS

Dans le cadre de ce programme, la municipalité offre aux propriétaires une subvention pour la création de logements sur un lieu contaminé réhabilité dans un des secteurs centraux.

Les limites des trois secteurs centraux ciblés par le programme sont définies dans le plan officiel de la municipalité. Elles sont illustrées à la figure 1.

La version originale du programme, adoptée en 1999, ciblait le développement résidentiel et les subventions offertes couvraient 50 % des coûts de restauration, jusqu'à concurrence de 1 500 dollars par logement. La subvention pouvait couvrir tous les coûts de décontamination d'un terrain visé, notamment ceux pour la main-d'œuvre, les matériaux, l'élimination de la terre contaminée ou la destruction des contaminants.

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

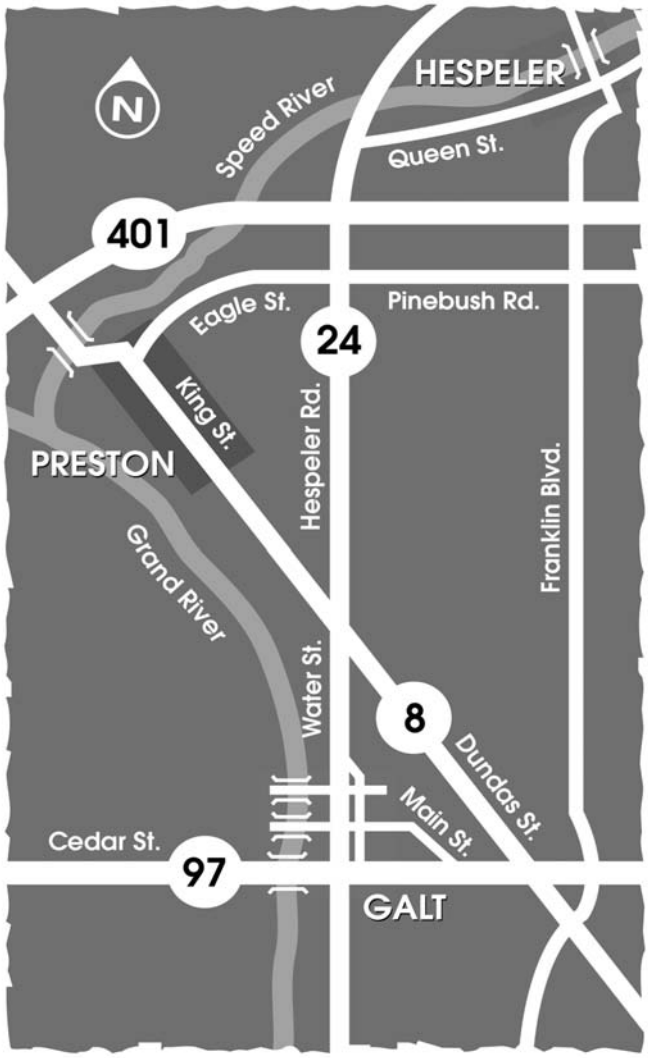

Figure 1 : les trois secteurs centraux de Cambridge
Source : Ville de Cambridge

En février 2001, le conseil approuvait la formation d'un groupe de travail stratégique sur les terrains contaminés, lequel se composait de représentants du conseil, des employés municipaux et des nombreux groupes communautaires. Le groupe de travail recommandait alors de réviser le programme de subvention afin d'en augmenter la portée. En réponse à cette recommandation, des modifications étaient apportées au programme, en 2001, pour qu'il cible tous les types de développement (par exemple, résidentiel, commercial, industriel, institutionnel) et qu'il couvre au maximum 100 % des coûts de restauration, jusqu'à concurrence de 1 500 dollars par logement ou de 10 dollars par mètre carré de surface de plancher brute (tel que défini dans le règlement de zonage) pour les aménagements non résidentiels.

Après avoir reçu leur permis de construction, les candidats doivent présenter un formulaire de demande dûment rempli. Ils doivent par ailleurs fournir un document confirmant que le terrain a été restauré (par exemple, du ministère de l'Environnement de l'Ontario) et une confirmation du coût des travaux de restauration (reçus, factures, etc.). Les candidats acceptés reçoivent leur paiement après l'approbation de l'inspection finale menée par la ville de Cambridge (montrant que l'immeuble a réussi l'inspection et qu'il peut être occupé).

POLITIQUES ET PROGRAMMES COMPLÉMENTAIRES

Le programme de subvention des lieux contaminés fait partie d'un programme global de revitalisation des secteurs centraux offrant plusieurs autres incitatifs financiers, afin d'y encourager le développement et l'entretien des propriétés. Ces incitatifs financiers sont notamment :

- une exonération de redevances de développement : les nouveaux projets d'aménagement et les propriétés rénovées dans les secteurs centraux sont exonérés des redevances de développement de la ville de Cambridge (depuis 1996) et de la municipalité régionale de Waterloo (depuis 1998);
- une exonération de droits de demande d'aménagement : les propositions de nouveau développement sur des terrains restaurés dans les secteurs centraux sont exonérées des droits de demande, lorsque celle-ci est faite en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire* (par exemple, plan d'implantation, changement au zonage, modification du plan officiel, plan de lotissement);
- une exonération de droits sur les permis de construction : tout nouveau développement (rénovations et annexes comprises) dans un secteur central est exonéré des droits sur les permis de construction (depuis 1999);
- une politique d'annulation de l'impôt foncier sur les terrains contaminés : les acheteurs de terrains contaminés peuvent voir une portion de leur impôt impayé effacée (depuis 1998);
- un programme de réduction de l'impôt foncier : un programme réparti sur trois ans offrant un rabais sur toute augmentation de l'impôt foncier attribuable à des améliorations (depuis 1996).

Le programme de subvention pour l'assainissement des lieux contaminés et d'autres aspects du programme de revitalisation des secteurs centraux de Cambridge font partie d'un plan d'amélioration communautaire (PAC). Ces plans sont approuvés par le ministère des Affaires municipales de la province et permettent aux

municipalités d'accorder des incitatifs financiers. Plus précisément, la *Loi sur l'aménagement du territoire* permet à une municipalité d'accorder à un propriétaire un prêt ou une subvention afin de couvrir une partie ou la totalité des coûts de réhabilitation d'un terrain ou d'un bâtiment. Le PAC reconnaît l'objectif de création de logements dans les secteurs centraux, mais aussi que l'amélioration communautaire peut passer par la réhabilitation d'un terrain contaminé.

On prévoit que la *Loi de l'Ontario de 2001 modifiant des lois en ce qui concerne les friches contaminées* simplifiera les questions d'aménagement, de finances et d'administration qui entrent dans l'élaboration des PAC. Autrefois, par exemple, seuls les terrains situés sur un territoire ciblé par un PAC pouvaient recevoir des incitatifs financiers. En vertu de la nouvelle loi, des PAC pourront être élaborés en fonction de certains critères afin de réhabiliter les terrains contaminés. De plus, les municipalités seront autorisées à élaborer presque tous les types de PAC sans devoir obtenir l'approbation du ministère, ce qui simplifiera considérablement le processus.

RÉPONSE DES INTERVENANTS

Le premier programme de subvention faisait partie d'un ensemble d'incitatifs financiers élaboré par un comité consultatif sur la revitalisation des secteurs centraux. Le rôle de ce comité est de conseiller le conseil municipal sur les questions touchant à la santé des trois secteurs centraux. Il se compose de représentants du conseil municipal et de la chambre de commerce, d'un représentant de chaque association pour l'amélioration des affaires ainsi que de gens d'affaires et de citoyens.

En février 2001, le conseil municipal approuvait la formation d'un groupe de travail, dont l'objectif était d'élaborer des stratégies qui faciliteraient le redéveloppement des terrains contaminés de la municipalité. Le groupe de travail était présidé par un conseiller municipal et regroupait des représentants de l'industrie du développement, des institutions financières, des spécialistes de la restauration, du ministère provincial de l'Environnement, de groupes environnementaux et de services de la Ville. À ce stade, le groupe de travail était le principal organe de consultation sur le programme de subvention.

Le groupe de travail et le comité consultatif sur la revitalisation des secteurs centraux ont donné leur appui au programme de subvention des lieux contaminés. Il n'y a eu aucune opposition au programme et aucune objection n'a été soulevée lors des réunions du groupe de travail ou du comité consultatif. Le conseil a approuvé le programme lors de ses réunions publiques. La ville de Cambridge fait la promotion du programme par l'intermédiaire de sa brochure sur les incitatifs financiers et de son site Web.

RETOMBÉES

Dix projets en sont présentement à divers stades du processus d'approbation et pourraient être admissibles au programme s'ils sont menés à terme. Six de ces projets proposent de créer au total 372 logements.

Jusqu'à présent, un projet, le Wellington Square, a été approuvé pour recevoir du financement dans le cadre du programme. Le terrain se trouve dans le secteur de Galt, en face du terminus d'autobus et à quelques pas du principal secteur commercial. Le développement se trouve sur le terrain d'une ancienne fonderie et est le premier projet résidentiel intercalaire dans ce secteur depuis 1997. La première phase du projet a été amorcée en 2001 et 82 maisons en rangée ont été construites ou sont en voie de l'être. La deuxième phase du projet, qui projette la création de 138 logements, n'a pas encore été mise en chantier.

Figure 2 : Wellington Square.
Source : Ville de Cambridge

Le promoteur du projet affirme que la subvention a influé sur sa décision d'entreprendre le projet. Il s'est également prévalu d'autres programmes incitatifs, notamment des exemptions de droits de demande d'aménagement et de redevances de développement applicables. Enfin, le promoteur a eu recours au programme de réduction de l'impôt foncier, qui avantage l'acheteur, afin de faire la mise en marché de son développement.

QUESTIONS FINANCIÈRES

Même si les employés ont dû consacrer de nombreuses heures pour participer au groupe de travail stratégique sur les terrains contaminés, les coûts de fonctionnement du programme sont minimaux maintenant qu'il est bien en place. De fait, moins d'une heure de travail par semaine est consacrée en moyenne à son administration.

La subvention est le seul montant important que doit débourser la municipalité dans le cadre du programme. Une évaluation des décaissements possibles est faite chaque année lors des délibérations budgétaires, en fonction du statut d'approbation des projets potentiels. Puisque la plupart des projets admissibles au programme prennent plusieurs mois à réaliser, il est possible d'allouer à l'avance les fonds nécessaires.

Pour le projet Wellington Square, un montant total de 123 000 dollars sera accordé une fois la première phase du projet achevée. Il s'agit du montant maximal qu'accorde le programme pour un aménagement de cette taille. Dans ce cas, les coûts de nettoyage du terrain (un million de dollars environ) ont dépassé le montant accordé par le programme. Cela dit, les autres programmes incitatifs feront économiser au promoteur environ 738 000 dollars pour la première phase de l'aménagement.

L'impôt foncier sera réduit pendant les trois premières années après l'achèvement du projet, mais les recettes fiscales encaissées par la suite seront d'environ 2 250 dollars par logement, pour un total de 184 500 dollars par année.

Si les huit projets présentement admissibles au programme sont mis de l'avant, la Ville devra débourser d'un seul coup environ 750 000 dollars en subventions. L'assiette de l'impôt foncier augmentera cependant de manière considérable, les recettes fiscales annuelles pour 372 logements étant évaluées à 837 000 dollars.

ÉVALUATION

Le projet Wellington Square a atteint tous les objectifs fixés par la Ville lors de la mise sur pied du programme. Un terrain contaminé inesthétique est remplacé par de nouveaux logements qui maximisent les infrastructures et les services existants, et qui contribuent à soutenir les entreprises des secteurs centraux. L'augmentation de l'impôt foncier prévue dépasse largement la contribution financière de la Ville dans le projet.

Ce programme a été rendu possible grâce au travail concerté de tous les segments de la collectivité.
Ce programme pourrait être adopté dans d'autres municipalités qui souhaitent revitaliser certains secteurs industriels vacants ou sous-utilisés, mais qui doivent offrir des incitatifs financiers pour rentabiliser les projets.

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

PERSONNES-RESSOURCES :

Laurel Davies
Directeur des projets dans les secteurs centraux
Services d'aménagement
Municipalité de Cambridge
Tél : (519) 740-4650, poste 4213
Téléc. : (519) 622-6184
Courriel : daviesl@city.cambridge.on.ca

Alain Pinard
Directeur de la politique d'aménagement
Service d'urbanisme
Ville de Cambridge
Tél. : (519) 740-4650, poste 4574
Téléc. : (519) 622-6184
Courriel : pinarda@city.cambridge.on.ca

RAPPORTS :

Ville de Cambridge. 6 juillet 1999. Rapport à l'intention des employés (sur la mise sur pied du programme de subvention pour l'assainissement des lieux contaminés).

Ville de Cambridge. 24 septembre 2001. Rapport à l'intention des employés (sur les modifications apportées aux incitatifs financiers offerts dans les secteurs centraux).

Ville de Cambridge. Sans date. Financial Incentives: Restore, Rebuild, Rejuvenate! (brochure décrivant toute la gamme d'incitatifs financiers offerts dans les secteurs centraux de la ville).

SITES WEB:

www.city.cambridge.on.ca (site de la ville de Cambridge)

http://www.city.cambridge.on.ca/doc_detail.php?rdid=24 (information sur le programme et formulaire de demande)

LA DENSIFICATION RÉSIDENTIELLE

ÉTUDES DE CAS

Initiatives municipales

POLITIQUE SUR LES APPARTEMENTS ACCESSOIRES | **Guelph, Ontario**

RÉSUMÉ

Les modifications apportées au plan officiel et au règlement de zonage autorisent les appartements accessoires dans tous les quartiers de basse densité de la ville. Le processus d'enregistrement a été simplifié et est maintenant gratuit.

Date de mise en œuvre : 1994 – 1995

Principaux résultats : 75 nouveaux appartements accessoires construits et enregistrés chaque année, pour un total de 600 logements depuis 1995.

CONTEXTE

Guelph est une ville universitaire en pleine croissance située à 100 kilomètres au sud-ouest de Toronto. Dans les années 1980 et 1990, le marché de locatif y était surchargé et le taux d'inoccupation extrêmement bas. Au cours de cette période, le prix des loyers augmentait à un rythme deux fois supérieur au taux d'inflation, rendant ainsi la tâche de trouver un logement abordable de plus en plus difficile pour les personnes à faible revenu. Le résultat fut une grave pénurie de logements locatifs abordables pour loger les étudiants et les ménages non familiaux.

Le parc de logements de Guelph se compose majoritairement de maisons isolées, faisant donc des appartements accessoires la solution toute indiquée pour remédier à la pénurie de logements locatifs. Avant 1994, cependant, un appartement accessoire dans une maison isolée devait respecter certaines lignes directrices afin d'obtenir le rezonage localisé nécessaire à un tel projet. Ces lignes directrices décourageaient les demandes de rezonage en exigeant que des espaces de stationnement additionnels soient aménagés et en limitant les appartements accessoires à un par pâté de maisons. Ainsi, lorsque des appartements accessoires étaient aménagés, c'était souvent dans l'illégalité. Cette situation entraînait des problèmes secondaires, de sécurité notamment.

Une étude sur la densification résidentielle fut menée, en 1992, afin de revoir les tendances antérieures et de vérifier s'il était possible d'augmenter l'offre de logements par des mesures de densification, y compris par l'aménagement d'appartements dans les sous-sols. Des recommandations ont été faites quant à des politiques, des règlements et des lignes directrices qui pourraient être intégrés au plan officiel, afin de permettre l'aménagement d'appartements accessoires. La réponse de la ville de Guelph, au milieu des années 1990, a été d'autoriser de tels appartements dans tous ses quartiers résidentiels de basse densité.

DESCRIPTION ET OBJECTIFS

Depuis les modifications apportées au plan officiel et au règlement de zonage, en 1994 et en 1995, les appartements accessoires sont maintenant autorisés de plein droit pour toutes les maisons individuelles et jumelées de la ville de Guelph. Aucune modification du zonage ou autorisation spéciale n'est exigée des propriétaires qui souhaitent transformer leur maison ou en construire une nouvelle comptant un appartement accessoire.

Les dispositions du règlement de zonage sur les appartements accessoires prévoient les conditions suivantes qui visent à préserver l'apparence des rues et des quartiers résidentiels de faible densité :

- la surface de plancher de l'appartement doit être d'au moins 380 pieds carrés (35,3 mètres carrés);
- l'apparence extérieure de la façade de la maison doit demeurer la même;
- il est interdit de transformer la cour avant en aire de stationnement pavée pour l'occupant de l'appartement accessoire;
- au plus deux automobiles peuvent être stationnées dans l'entrée en tout temps.

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

Pour être légaux, les appartements accessoires doivent être inspectés et les propriétés où ils se trouvent doivent être enregistrées comme des maisons à deux logements. Pour pouvoir être enregistrées, les propriétés doivent satisfaire aux exigences du règlement de zonage de la ville de Guelph ainsi qu'à celles du code du bâtiment de l'Ontario ou du code des incendies de l'Ontario, tout dépendant de l'âge de l'appartement. Si la première inspection révèle que des modifications doivent être apportées à la propriété (par exemple, améliorer l'insonorisation ou l'ignifugation), le propriétaire peut choisir d'effectuer les travaux nécessaires ou d'annuler le processus d'enregistrement. S'il choisit la première option, un inspecteur se rendra de nouveau sur les lieux afin de constater les améliorations faites en vue de satisfaire aux exigences de la Ville, puis émettra un enregistrement. Lorsque le processus d'enregistrement est complété, l'appartement accessoire devient légal et une confirmation du statut de maison à deux logements est envoyée au propriétaire. Le service de la construction fait le suivi des enregistrements et des emplacements, mais ne procède pas à des inspections ou à des enquêtes afin de vérifier si les appartements existent toujours.

Dans le cas d'une nouvelle construction, le constructeur fera normalement part de son intention d'aménager un appartement accessoire lors du processus de révision de l'aménagement. Toutes les questions portant sur l'enveloppe du bâtiment, l'architecture paysagère et le stationnement sont traitées à ce stade en fonction des exigences du règlement de zonage de la Ville et des lignes directrices pour l'aménagement urbain. Habituellement, l'appartement accessoire est prévu dans les plans, mais n'est pas aménagé avant que le logement principal ne soit complété. De cette façon, le constructeur peut prétendre que l'appartement accessoire résulte de la transformation d'une maison individuelle en une maison à deux logements, et ainsi bénéficier d'une exonération en vertu de la *Loi sur les redevances d'exploitation*.

PROGRAMMES ET POLITIQUES COMPLÉMENTAIRES

La politique sur les appartements accessoires a été adoptée en même temps que plusieurs autres modifications au plan officiel et au règlement de zonage, dont l'objectif était également d'encourager d'autres formes de densification. On pense notamment à la subdivision de petits lots et à la construction d'immeubles à logements multiples sur des terrains intercalaires. Pour ces formes de densification, le conseil municipal a adopté un ensemble de lignes directrices pour l'aménagement urbain, afin de protéger le caractère des quartiers actuels et d'encourager les constructions compatibles.

De manière plus générale, ces mesures de densification étaient liées à une politique globale du plan officiel visant à promouvoir l'aménagement compact et ainsi voir augmenter la densité résidentielle de la ville dans son ensemble. L'objectif sous-jacent de cette stratégie plus générale était d'encourager les utilisations du terrain favorisant le transport en commun et d'augmenter l'efficacité des services publics (par exemple, les réseaux d'égout et d'aqueduc, les rues, la collecte des ordures, l'utilisation des écoles et des parcs existants, etc.).

Ces politiques étaient en retour encouragées par l'énoncé de politique de 1989 sur l'aménagement des terrains pour l'habitation, lequel préconisait la densification résidentielle, l'aménagement plus compact et le développement sur des terrains où les services publics sont déjà en place. En 1994, la province adoptait également une loi (*Residents Rights Act*) qui exigeait des municipalités qu'elles éliminent les restrictions sur les appartements accessoires. Ces initiatives politiques, jumelées aux pressions locales pour trouver des solutions aux problèmes de logement, ont encouragé le conseil à agir.

RÉPONSE DES INTERVENANTS

De vastes consultations publiques ont eu lieu tout au long du processus quinquennal qui a conduit, en 1995, à la modification du règlement de zonage de manière à permettre l'aménagement d'appartements accessoires. Les consultations se sont amorcées en 1990, lors de lancement de l'étude sur la densification mentionnée plut tôt, et se sont poursuives avec les propositions de modification au plan officiel et au règlement de zonage.

Figure 1 : Exemple d'une maison plus ancienne avec un appartement accessoire
Source : Ville de Guelph

Figure 2 : Une maison neuve avec un appartement accessoire
Source : Ville de Guelph

Les consultations ont pris la forme de réunions avec les résidents et les divers groupes d'intervenants (par exemple, les associations de quartier, l'industrie du développement et de la construction), de journées ouvertes et d'assemblées publiques.

Au départ, le projet obtenait peu d'appuis dans la collectivité. En effet, plusieurs associations de quartiers résidentiels des plus vieux secteurs de la ville et certaines personnes ont exprimé leurs inquiétudes, celles-ci allant notamment des répercussions que pourraient avoir les appartements accessoires sur l'architecture paysagère des rues (par exemple, si des arbres devaient être coupés pour créer plus d'espaces de stationnement) à l'apparition possible de taudis surpeuplés et de bric-à-brac. Certains participants estimaient pour leur part qu'un trop grand laxisme envers les appartements accessoires et les autres formes de densification de petite échelle pourrait changer le caractère physique et social des secteurs résidentiels actuels. Les autres inquiétudes exprimées avaient trait à la perte d'espace, à l'augmentation de la circulation et à la perte de l'intimité. Cela dit, ces inquiétudes semblent s'être atténuées au cours de la période de consultation qui s'est étendue sur plusieurs années. En effet, l'opposition semblait minimale lorsque le conseil a envisagé la possibilité d'apporter des modifications au plan officiel et au règlement de zonage.

Comparativement à d'autres villes du sud de l'Ontario où des politiques similaires étaient envisagées à la même époque, l'expérience de Guelph n'a soulevé que relativement peu la controverse. Dans d'autres villes, les politiques de densification résidentielle et les initiatives pour les appartements accessoires divisaient énormément les collectivités. Le fait que le message du service de l'aménagement ait principalement porté sur l'importance de légaliser ces appartements, afin d'éviter que les propriétaires n'en aménagent illégalement pour ne pas payer l'impôt foncier, peut en partie expliquer la réaction de la collectivité. La nécessité d'éliminer les risques pour la sécurité que peuvent poser certains appartements illégaux n'ayant pas été inspectés a été un autre thème abordé par les urbanistes lors des réunions publiques. Pour appuyer leur point de vue, ils ont fait état d'incendies qui étaient survenus ailleurs en Ontario et qui avaient provoqué la mort de locataires de logements situés dans des sous-sols sans accès à une sortie d'urgence.

Enfin, la densification a été présentée comme un phénomène naturel inhérent au processus de maturation de n'importe quelle ville. Lors des réunions publiques, les consultants en architecture ont présenté des images de bâtiments soignés ayant résulté du développement intercalaire ainsi que de charmants quartiers où des appartements invisibles avaient été aménagés.

L'industrie du développement et de la construction ne s'est pas positionnée sur ces formes de densification de petite échelle et les journaux locaux n'ont pas montré beaucoup d'intérêt pour la question des appartements accessoires.

Depuis l'adoption du nouveau règlement de zonage, en 1995, l'enregistrement des appartements accessoires s'est fait sans heurt, la collectivité ne s'opposant que dans de rares cas en raison de l'apparence extérieure des maisons.

RETOMBÉES

Depuis 1995, environ 75 nouveaux appartements accessoires ont été construits et enregistrés chaque année, pour un total de 600 logements environ. (De plus, environ 200 autres appartements construits avant 1995 ont été intégrés au nouveau processus et également enregistrés.) Ils ont été une source majeure de nouveaux logements abordables dans la ville et représentent environ le tiers de tous les logements résultant de la densification pour la même période, en incluant les développements intercalaires sur des lots subdivisés et les plus grands projets de redéveloppement. Les appartements accessoires représentent chaque année, en moyenne, environ 8 % de tous les développements mis en chantier dans la ville.

Environ 80 % des nouveaux appartements accessoires sont situés dans des secteurs récemment construits et 20 % dans des secteurs plus anciens. La figure 1 montre une maison individuelle d'un quartier plus ancien dans laquelle un appartement accessoire a été aménagé. La figure 2 montre une nouvelle construction typique contenant également un appartement accessoire. La figure 3, quant à elle, montre la distribution des appartements accessoires dans les quartiers résidentiels de la ville.

QUESTIONS FINANCIÈRES

Les principaux coûts associés à l'élaboration de la politique sur les appartements accessoires peuvent être attribués à l'étude de 1992 sur la densification résidentielle mentionnée plus haut. Cette étude a été financée par une subvention de 150 000 dollars de l'Ontario (dans le cadre des efforts de la province pour mettre en œuvre un énoncé de politique sur l'aménagement des terrains et d'encourager l'adoption de politiques de densification). Les ressources en personnel consacrées aux consultations publiques et aux travaux d'aménagement en lien avec les modifications apportées au plan officiel et au règlement de zonage faisaient partie du budget de fonctionnement de la Ville. Elles sont par conséquent difficiles à quantifier.

L'inspection et l'enregistrement des appartements accessoires ont été les principaux éléments qui ont fait augmenter la charge de travail du personnel, soit une hausse d'environ 0,5 ETP pour les responsables en bâtiment et en prévention des incendies.

Certains des coûts administratifs sont assumés directement par le propriétaire, qui doit généralement payer entre 200 et 300 dollars (selon la taille de l'appartement) afin de se procurer un permis de construction pour un appartement accessoire, qu'il s'agisse d'une maison nouvelle ou existante. La Ville a toutefois décidé de n'exiger aucuns frais pour le processus d'enregistrement, afin de ne pas décourager les propriétaires d'enregistrer leur appartement.

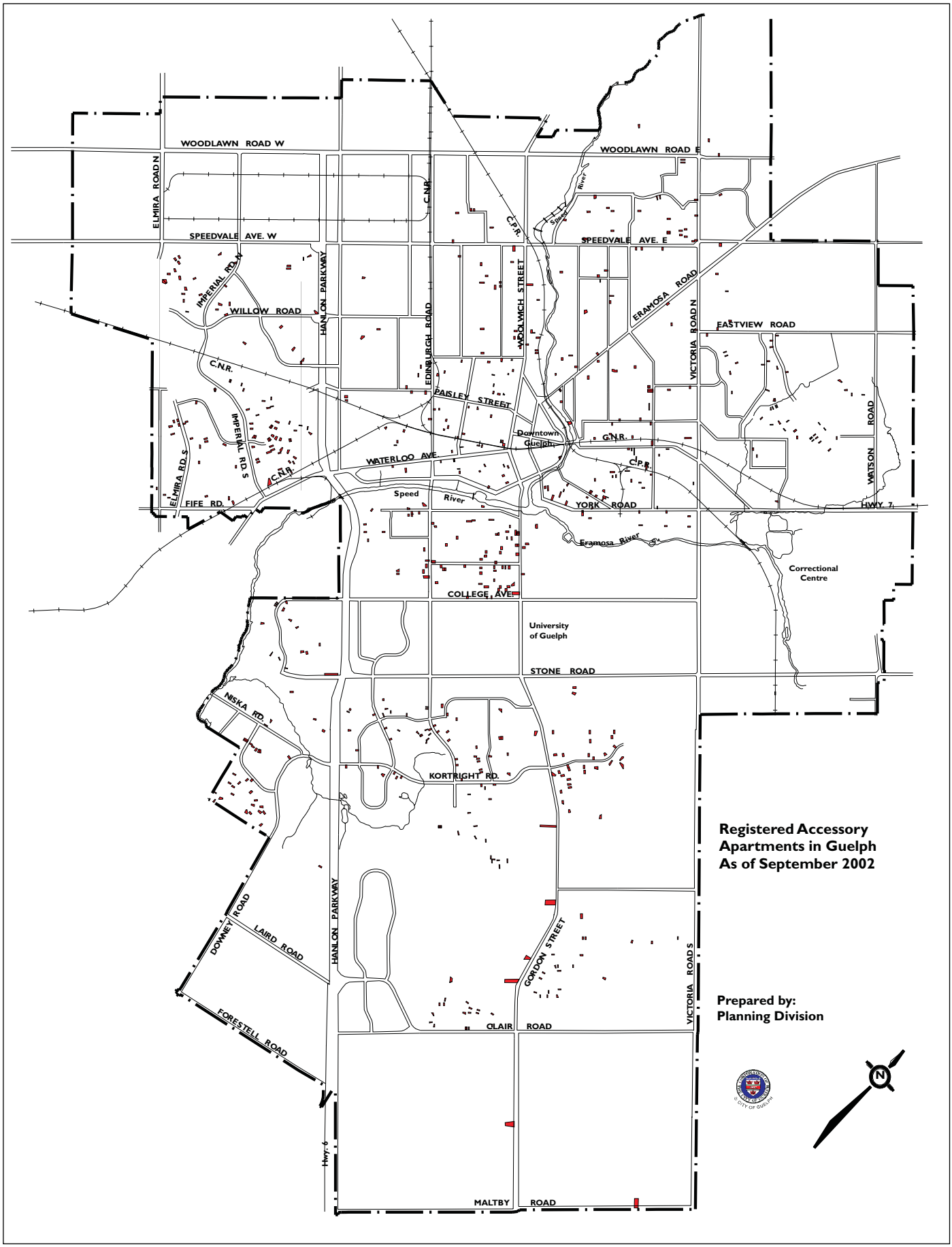

Figure 3 : Répartition des appartements accessoires dans la ville de Guelph
Source :Ville de Guelph

Tous les coûts pour l'amélioration d'un appartement accessoire, afin de satisfaire aux exigences du code du bâtiment ou du code des incendies, doivent être déboursés par le propriétaire. Dans une maison typique, l'installation de mesures de sécurité constitue la principale dépense (c'est-à-dire deux moyens d'évacuation par une porte ou une fenêtre, des détecteurs de fumée et l'ignifugation).

La Ville n'a rien dû débourser pour améliorer ses infrastructures après l'aménagement d'appartements accessoires. En revanche, les 600 logements enregistrés lui ont permis d'augmenter ses recettes provenant d'impôts fonciers d'environ 700 dollars par logement, pour un total d'environ 420 000 dollars par année.

ÉVALUATION

La légalisation des appartements accessoires à Guelph a été rendue possible grâce à la détermination du personnel de l'aménagement à s'engager dans un processus bidirectionnel d'apprentissage avec le public et au soutien du conseil pour les politiques générales de densification. Cette politique a augmenté considérablement le parc de logements dans des quartiers résidentiels de basse densité qui autrement auraient résisté à d'autres formes plus envahissantes de densification. Puisque la politique n'a entraîné aucune dépense majeure pour la municipalité (par exemple, pour les infrastructures), elle a été, pour cette dernière, une source de rentrées nettes de fonds.

D'autres mesures pourraient être prises afin de créer plus d'appartements accessoires dans la ville. Une récente étude sur les politiques de logement de la ville recommandait de permettre les appartements accessoires dans les maisons en rangée et d'autoriser jusqu'à deux appartements dans une maison individuelle isolée.

Mis à part ces limites, le premier processus de densification résidentielle semble avoir été une grande réussite. À vrai dire, la politique est même un peu victime de son propre succès. Dans certains des plus vieux quartiers de la ville, on s'inquiète du fait que les transformations ont créé une concentration d'appartements d'étudiants à proximité de l'université. La Ville complète présentement le plan d'un programme d'amélioration communautaire afin d'examiner l'utilisation des terrains, les besoins en infrastructures ainsi que d'autres questions.

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

PERSONNE-RESSOURCE :

Paul Kraehling
Planificateur de politiques
Aménagement
Ville de Guelph
Tél. : (519) 837-5616
Téléc. : (519) 837-5640
Courriel : pkraehli@city.guelph.on.ca
Site Web : www.city.guelph.on.ca

DOCUMENTS:

Ville de Guelph (janvier 1992) Housing Intensification Study. Document préparé par Hemson, Baird/Sampson Architects et Proctor & Redfern Engineering Group.

Ville de Guelph (1995) Lignes directrices pour l'aménagement urbain.

Ville de Guelph (1994) plan officiel de Guelph. Consolidation de juin 2002.

Ville de Guelph (1995) Règlement de zonage.

Ces documents peuvent être empruntés au Comité interministériel de la recherche urbaine et régionale (www.icurr.org).

SITE WEB :

www.city.guelph.on.ca (ville de Guelph)

LA DENSIFICATION RÉSIDENTIELLE

ÉTUDES DE CAS

Initiatives municipales

WATERFRONT DEVELOPMENT CORPORATION | **Halifax, Nouvelle-Écosse**

RÉSUMÉ

Une société d'État provinciale propriétaire d'une part importante des terrains riverains de Halifax et y encadrant l'aménagement et le développement. Elle a contribué à transformer cet endroit abandonné en un secteur dynamique d'utilisations mixtes.

Date de mise en oeuvre : 1976

Principaux résultats : 609 logements ont été construits, 150 sont en construction et de nombreux autres sont prévus au cours des cinq prochaines années.

CONTEXTE

Depuis la fin des années 1960, les terrains riverains de Halifax ont connu de nombreux changements. Bien que le port ait toujours joué un rôle important sur le plan économique, le transport par conteneur, la construction de ponts et l'aménagement des banlieues ont déplacé le centre économique et démographique de la ville vers d'autres secteurs. Le port a donc connu une période de déclin au cours de laquelle les quais et les entrepôts abandonnés se sont multipliés.

Conscients de l'importance que revêt le bord de l'eau dans la vie économique et récréative de la ville, les gouvernements fédéral et provincial ont, au début des années 1970, mis sur pied un programme dont l'objectif était d'acheter et d'améliorer des terrains riverains, et ce, afin d'y encourager le réaménagement. Lorsque ce programme conjoint a été annulé en 1976, la province a choisi de poursuivre seule le travail en mettant sur pied la Waterfront Development Corporation Limited (WDCL). Son mandat est de revitaliser les terrains riverains.

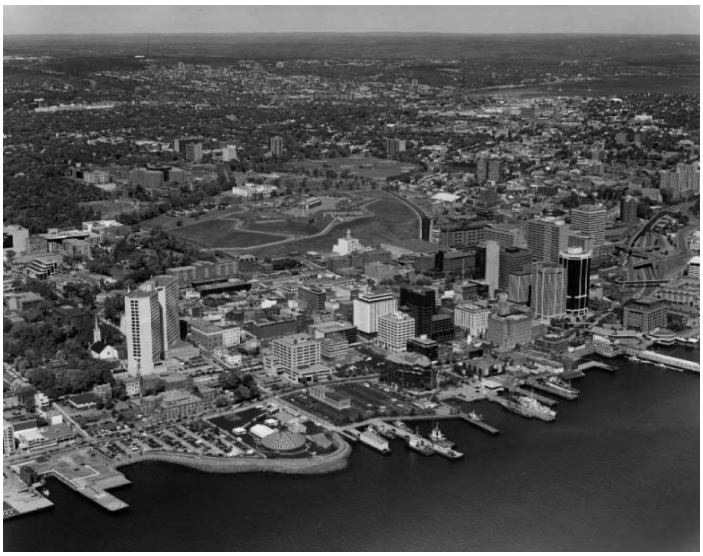

Figure 1 :Vue aérienne du port de Halifax et des environs
Source :Waterfront Development Corporation

DESCRIPTION ET OBJECTIFS

La Waterfront Development Corporation Limited a pour seul actionnaire la province de la Nouvelle-Écosse. Elle relève du ministre du Office of Economic Development et est dirigée par un conseil d'administration composé de neuf membres bénévoles nommés par le Ministre.

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION
Canada

Les principaux objectifs de la société sont de revitaliser le port de Halifax, de garantir un accès public aux terrains riverains urbains et de stimuler l'investissement du secteur privé. La société dispose de plusieurs instruments pour atteindre ces objectifs : elle aménage les terrains riverains, y achète, y administre et y construit des immeubles, et mène des campagnes de promotion afin d'y attirer le public.

Au fil des années, la société a exproprié des propriétaires et acheté des terrains à des particuliers afin d'y construire sa réserve foncière de propriétés riveraines. À l'heure actuelle, la société est propriétaire de la majorité des terrains riverains aménageables dans le centre-ville de Halifax et de plusieurs lots à Dartmouth et Bedford (toutes deux maintenant fusionnées à la municipalité régionale de Halifax). La société détient en tout 13 acres (5,25 hectares) de terrain.

La société travaille par ailleurs de concert avec d'autres intervenants et organismes gouvernementaux afin d'élaborer des plans d'aménagement pour les terrains entourant le secteur du port.

L'aménagement des terrains dont est propriétaire la société est normalement assuré par des promoteurs du secteur privé à qui des lots ont été vendus ou loués. Pour chaque lot, la société fait un appel d'offres et évalue les projets soumis en fonction de leur conformité aux objectifs fixés pour les terrains riverains. La société et le promoteur choisi négocient ensuite une entente établissant les détails architecturaux (conception du bâtiment, qualité des matériaux, espaces publics, accès au bord de l'eau, etc.) et financiers du projet.

Puisqu'il s'agit d'un organisme public, la société n'est pas contrainte d'aménager le terrain de la manière la plus rentable du point de vue immobilier et peut privilégier les utilisations qui sont en accord avec ses objectifs publics. Par exemple, lorsqu'elle vend des terrains au bord de l'eau pour qu'un nouvel aménagement y soit construit, la société préférera les projets qui permettent au public d'accéder à la mer et dont la conception et l'architecture sont de haute qualité. Dans certains cas, la société devient le promoteur et loue des locaux (surtout des locaux commerciaux et des entrepôts) comme source de revenu.

La société estime que tous les terrains qu'elle possède à l'heure actuelle seront réaménagés au cours des 25 prochaines années. Ces terrains, dont le rythme d'aménagement dépendra de la conjoncture économique, accueilleront des utilisations commerciales, institutionnelles et résidentielles de haute densité et comprendra des parcs de stationnement et de nombreux espaces verts.

POLITIQUES ET PROGRAMMES COMPLÉMENTAIRES

Puisqu'elle est propriétaire des terrains riverains, la société peut exercer son autorité sur les décisions prises quant à l'utilisation des terrains et à l'aménagement urbain. Toutefois, les projets parrainés par la société doivent généralement obtenir l'approbation de la municipalité régionale de Halifax (MRH) et être mis en œuvre conformément au plan municipal.

La société, en partenariat avec la MRH, a élaboré un nouveau plan pour les terrains riverains de Halifax dans lequel sont définis les espaces publics, les sites d'aménagement et les critères d'aménagement. Ce plan a été achevé en 2001 et régira tout nouvel aménagement significatif au cours des 10 à 15 prochaines années sur les terrains riverains de Halifax. Il préconise l'aménagement intercalaire pour les terrains du centre-ville qui sont adjacents à la mer et recommande que voient le jour plusieurs autres projets mixtes, résidentiels et commerciaux sur les terrains riverains.

Le conseil de la MRH n'a pas encore approuvé le plan, puisque les négociations se poursuivent sur des questions financières. Plus précisément, les parties ne se sont pas encore entendues sur qui devra payer pour les espaces verts, qui sont un élément important du plan (le plan veut que 40 % du terrain aménageable est réservé aux espaces verts, soit un pourcentage beaucoup plus élevé que les cinq à dix pour cent habituels).

RÉPONSE DES INTERVENANTS

La société suit son propre programme de consultation pour planifier des activités, notamment des réunions avec les intervenants et le grand public. Les promoteurs privés qui participent à des projets sur les terrains de la société suivent les procédures de consultation de la MRH. Ces procédures prévoient la tenue d'audiences publiques.

La WDCL reçoit l'appui de la Downtown Business Commission et des organisations touristiques. L'Urban Development Institute donne également son soutien à la société, en raison des occasions d'aménagement résidentiel créées par celle-ci.

Du point de vue des promoteurs, la société joue un rôle essentiel en réunissant les terrains pour réaménagement et en conciliant les intérêts des secteurs public et privé sur les terrains riverains. La WDCL établit un cadre de travail clair et cohérent grâce à ses ententes d'aménagement, d'entretient et qui améliore le domaine public le long des berges, et insiste pour que la conception, les matériaux et l'architecture des divers projets soient toujours d'excellente qualité.

Certains membres de la collectivité estiment que tous les terrains riverains devraient demeurer publics plutôt que d'être réaménagés. Le public s'est par ailleurs vivement opposé à certains projets, notamment ceux qui bloquent la vue des résidents voisins des terrains riverains. Les entreprises locales, quant à elles, s'opposent peu aux activités de la société. Des plaintes sont néanmoins formulées à l'occasion lorsque la société intervient directement dans les activités commerciales (par exemple, lorsqu'un promoteur loue trop d'espaces ou exploite trop de kiosques au bord de l'eau).

Le site Web de la société contient de l'information sur son histoire, ses projets antérieurs et sur les occasions commerciales qu'elle offre actuellement. Les projets d'aménagement sont annoncés par voie de communiqué et font généralement l'objet d'une couverture médiatique locale.

RETOMBÉES

Avant les années 1990, l'aménagement résidentiel se faisait plutôt lentement sur les terrains riverains de Halifax : un projet de 125 logements à Dartmouth, en 1985, un de 250 logements sur les terrains riverains de Bedford, en 1990, et un petit projet d'aménagement de 25 logements à Dartmouth, en 1998. Les aménagements parrainés par la société au cours de cette période étaient surtout commerciaux et institutionnels.

Cependant, au cours des dernières années, le marché de location d'espaces à bureau et d'espaces pour les commerces ont connu un recul, alors que le marché résidentiel prenait son essor. Ces tendances ont fait en sorte que la société s'est intéressée davantage à l'aménagement mixte et résidentiel et l'ont incité à demander des propositions pour la création de logements sur certains terrains riverains. Jusqu'à présent, deux projets ont été mis en chantier. Le premier, Bishop's Landing, est un aménagement mixte situé sur un terrain qui autrefois accueillait une usine de transformation du poisson et un stationnement. Cet aménagement résidentiel, commercial et mixte de 206 logements est situé directement sur les terrains riverains et comporte des espaces verts protégeant l'accès public à la mer. Le projet (voir la figure 2) a été achevé en 2002. (Consultez l'étude de cas sur Bishop's Landing dans la partie 2 de cette étude de la SCHL « Études de cas sur la densification résidentielles : Projets réalisés ».)

Le deuxième projet, un immeuble de 130 logements en copropriété dans le centre-ville de Dartmouth, est présentement en cours d'approbation. Le projet The Sentinel se composera d'un immeuble de dix étages et de maisons en rangée de trois étages. Il sera construit sur un terrain vacant depuis de nombreuses années. La construction devrait débuter en 2003–2004 et être achevée en 2005–2006.

On prévoit que la tendance d'aménagement résidentiel se maintiendra au moins pour les cinq prochaines années et que plusieurs autres projets verront le jour sur les terrains riverains, notamment un projet d'aménagement de 200 logements dans le centre-ville de Halifax et plusieurs autres projets totalisant 300 logements construits sur un remblai dans le bassin de Bedford.

Figure 2 : Bishop's Landing
Source : Southwest Properties

QUESTIONS FINANCIÈRES

Le personnel de la WDCL se compose de cinq professionnels de la gestion, de l'aménagement et des communications travaillant à plein temps ainsi que deux employés de soutien. La société compte également sur trois employés à plein temps et sur plusieurs employés à temps partiel pour la gestion et l'entretien des immeubles. Pour chacun des projets, la société fait également appel à des consultants spécialistes en conception de projet et évaluation environnementale.

La WDCL dépend majoritairement de ses propres ressources, mais reçoit aussi un certain soutien du gouvernement de la Nouvelle-Écosse. Les revenus de la société proviennent principalement de la location et de la vente de terrains et de locaux commerciaux. Les produits de la vente de terrains sont réinvestis dans l'amélioration de l'accès public et des installations ou dans la modernisation des infrastructures des terrains riverains, ce qui a pour effet d'augmenter le potentiel d'aménagement des terrains, d'attirer le public et, en bout de ligne, de donner plus de dynamisme au secteur.

À ce jour, la WDCL a dépensé environ 50 millions de dollars des deux côtés du port pour l'aménagement général, l'achat de terrains, l'installation de services publics, l'aménagement des rues, les parcs de stationnement, les parcs publics et la démolition de structures abandonnées. La majorité des terrains riverains sont contaminés par des métaux lourds et du carburant s'étant échappé des réservoirs. Les coûts de décontamination sont normalement assumés par le promoteur privé. Lorsque des pieux doivent être installés afin de renforcer les fondations situées à proximité de la mer, la WDCL et le promoteur privé se partagent alors les coûts.

Les coûts assumés la WDCL pour le projet de Bishop's Landing ont été particulièrement élevés en raison de l'opposition des résidents. Au cours de cinq années de négociations et de recours, la WDCL a dû débourser environ 250 000 dollars en frais judiciaires et en droits d'aménagement. La gestion environnementale des terrains contaminés et l'installation de pieux dans les fondations ont coûté environ trois millions de dollars au total, dont 500 000 dollars ont été déboursés par la WDCL (le reste des coûts a été assumé par le promoteur et la municipalité). Le coût total de Bishop's Landing pour le secteur public, y compris les quais adjacents et les promenades, a été d'environ trois millions de dollars, alors que les investissements du secteur privé se sont élevés à plus de 30 millions de dollars. Dans ce cas, le terrain sous les immeubles a été vendu au promoteur (pour environ deux millions de dollars), mais la WDCL est demeurée propriétaire des terrains publics (y compris les accès au bord de l'eau) et de certains parcs de stationnement.

Les recettes de ces parcs et un pourcentage des recettes de la location de locaux commerciaux serviront à financer l'entretien des espaces. La MRH percevra chaque année plus de 500 000 dollars en impôt foncier pour ce projet.

ÉVALUATION

À titre de société d'État provinciale, la WDCL s'est révélée être un excellent véhicule pour assembler les terrains riverains, établir des normes élevées de réaménagement des terrains publics et privés, et assurer un accès public à la mer. Aujourd'hui, le bord de l'eau ne ressemble en rien à ce qu'il était lors de la fondation de la WDCL, il y a de cela 27 ans. Autrefois un secteur à éviter, les terrains riverains attirent maintenant au centre-ville les vendeurs, les touristes, les festivals et les réunions familiales. Il s'agit d'un endroit unique où se mêlent les éléments historiques et les nouveaux projets d'aménagement. L'augmentation graduelle mais certaine du nombre de résidents donne encore plus de vie au secteur. On estime que les aménagements attireront 1 000 résidents additionnels dans le secteur d'ici les cinq prochaines années.

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

PERSONNE-RESSOURCE

Bill Campbell
Directeur de l'aménagement et du développement
Waterfront Development Corporation
Tél. : (902) 422-6513
Téléc. : (902) 422-7582
Courriel : Campbell@wdcl.ca

DOCUMENTS :

Waterfront Development Corporation. 2001. Halifax Waterfront Open Space and Development Plan.

Waterfront Development Corporation. Sans date. Profil de la société.

Waterfront Development Corporation. Rapports annuels.

SITES WEB

www.wdcl.ca (Waterfront Development Corporation)

www.innovativeproperties.com (Innovative Properties, le promoteur du projet d'aménagement The Sentinel)

www.southwest.ca (Southwest Properties, le promoteur du projet d'aménagement Bishop's Landing)

LA DENSIFICATION RÉSIDENTIELLE

ÉTUDES DE CAS

Initiatives municipales

PROGRAMME DE RÉHABILITATION DE TERRAINS CONTAMINÉS EN MILIEU URBAIN - REVI-SOLS

Montréal, Quebec

RÉSUMÉ

Le programme Revi-sols a été conçu de manière à stimuler la revitalisation du tissu urbain par la remise en état de terrains contaminés présentant un fort potentiel d'aménagement économique. Dans le cadre de ce programme financé par la province, 50 % des frais de réhabilitation admissibles sont remboursés. Les activités liées au programme à Montréal sont gérées par la ville de Montréal.

Date de mise en œuvre : 1998, modifié en 2000 et renouvelé en 2002.

Principaux résultats : Depuis 1998, le programme Revi-sols a financé la décontamination des terrains dans 132 projets d'aménagement à Montréal. De ce nombre, 58 projets comportaient des usages résidentiels pour un total de 5 624 logements achevés, en cours de construction ou planifiés.

CONTEXTE

Montréal et Québec, tout comme d'autres anciennes villes, ont sur leur territoire de nombreux terrains industriels vacants ou désaffectés témoins de leur long passé d'activités industrielles. Nombre de ces emplacements, depuis des raffineries déclassées et des stations-services désaffectées à des parcs de chemin de fer et des usines, sont contaminés avec des matières toxiques découlant d'activités industrielles antérieures. Malgré le fait que beaucoup de ces emplacements soient situés dans des zones affichant un fort potentiel d'aménagement, leur réutilisation a été entravée par les coûts et les risques inhérents à leur réhabilitation.

Dans les années 90, il devenait évident que cette perte de potentiel était la cause de l'engorgement au cœur des villes les plus importantes de la province. Des terrains qui auraient pu servir à alléger la pénurie de logement croissante et endiguer le départ des familles demeuraient inutilisés. En 1998, le gouvernement du Québec se décidait à agir afin de libérer le potentiel d'aménagement des ces terrains et aider à freiner l'étalement urbain. Le Programme de réhabilitation de terrains contaminés en milieu urbain (Revi-sols) visait les villes de Montréal et de Québec. La présente étude de cas est axée sur des initiatives du programme à Montréal.

DESCRIPTION ET OBJECTIFS

Le programme Revi-sols a été conçu dans le but de stimuler la revitalisation du tissu urbain par la réhabilitation de terrains contaminés à fort potentiel d'aménagement résidentiel et autres. Les activités de programme à Montréal sont gérées par la ville de Montréal aux termes d'une entente signée par les deux parties en juillet de 1998.

Par l'intermédiaire du programme, on vient en aide aux propriétaires des terrains et aux promoteurs en payant les coûts de remise en état des terrains lorsque la remise en état est nécessaire pour permettre à l'initiative de réaménagement de progresser. Pour chacune des initiatives, le programme contribue 50 % des frais de réhabilitation admissibles. Les travaux admissibles au financement comprennent tant les activités de planification (c.–à–d. l'analyse du site, l'analyse de risque, le choix du scénario de restauration et l'élaboration des plans et devis), que la réalisation des travaux de décontamination et le suivi

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

environnemental pour la durée du programme. Les travaux de réhabilitation comprennent l'excavation, le confinement et l'élimination, de même que d'autres mesures mise en œuvre pour diminuer l'exposition aux contaminants.

En 2000, les règles du programme ont été modifiées afin de permettre une contribution additionnelle de 20 % pour les travaux de restauration, dont le traitement des sols contaminés, des matériaux mélangés avec les sols et des eaux souterraines. Cette contribution supplémentaire avait pour objectif de promouvoir les nouvelles techniques de restauration des sols et des eaux souterraines plutôt que de recourir à des méthodes d'élimination hors site.

Tous les terrains contaminés sujets à une proposition de réaménagement se trouvant sur le territoire de la ville de Montréal sont admissibles à l'aide financière, quels que soient la nature et l'origine de la contamination, le genre de projet envisagé (résidentiel, industriel, commercial, institutionnel ou usage mixte) ou le type de propriétaire (privé ou public).

Les propriétaires fonciers et les promoteurs présentent leur demande d'admission. Un comité de sélection composé de représentants du ministère de l'Environnement et de la ville de Montréal évalue les demandes, dresse une liste des projets admissibles et, en fonction de critères prédéfinis, sélectionne les projets devant être subventionnés par le programme. Sont compris dans les critères de sélection :

- la contribution du projet à la revitalisation de l'endroit;
- son potentiel d'aménagement;
- les retombées économiques prévues;
- le gain environnemental découlant de la restauration.

La Ville, le ministère de l'Environnement du Québec et le promoteur signent une entente qui précise la nature du projet, de même que les mesures de restauration nécessaires pour permettre au projet de poursuivre. Le promoteur devra prouver qu'il a complété les travaux convenus et qu'il répond aux conditions énoncées dans l'entente avant que la subvention ne puisse être versée.

Le montant reçu par le propriétaire du terrain est lié au succès du projet de réaménagement. Si le propriétaire ne réalise que la moitié du réaménagement proposé, la Ville prendra les mesures qui s'imposent pour récupérer l'autre moitié de la subvention versée. Le programme, donc, ne vise pas qu'à assainir les sols, mais également à favoriser les réaménagements réussis.

POLITIQUES ET PROGRAMMES COMPLÉMENTAIRES

Les projets financés par Revi-sols doivent répondre aux exigences de la Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés du ministère de l'Environnement. Cette politique sert de guide en matière de prévention et de réhabilitation des terrains contaminés, d'établissement de la responsabilité pour le nettoyage et d'équité dans le domaine de l'environnement. Des méthodes et documents précis y sont énoncés afin de cerner, de caractériser, d'éliminer, d'atténuer et de contrôler les répercussions et les risques environnementaux posés par le projet.

En juin 2002, le Québec présentait une nouvelle loi modifiant la *Loi sur la qualité de l'environnement* et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains. Prenant effet en mars 2003, la loi modifie les règlements s'appliquant à la gestion des terrains contaminés et établit un système réglementaire qui permet de clarifier les rôles et les responsabilités des différents intervenants oeuvrant au réaménagement des terrains industriels.

La ville de Montréal ne possède pas de politique portant sur les terrains industriels. Les décisions visant la conversion de terrains industriels en terrains résidentiels ou à usage mixte sont prises au cas par cas.

RÉPONSES DES INTERVENANTS

Le programme a été fort bien reçu tant de la part des propriétaires des terrains et des promoteurs que de la part de l'administration municipale. Bien que des projets de réaménagement individuels suscitent souvent des objections localement, (c.-à-d. que les terrains industriels devraient conserver leur classification à titre de source locale d'emploi et ne pas être transformés en usage résidentiel), il n'existe pour ainsi dire pas d'opposition organisée contre le programme Revi-sols à Montréal. Il a retenu peu d'intérêt du public lors de son annonce en 1998 ou lors de son renouvellement en 2002.

La promotion du programme est effectuée tant par la province de Québec par l'intermédiaire du site Web du ministère de l'Environnement que par la ville de Montréal au moyen du site Web de son service de Travaux publics et environnement. Les formulaires de demande et l'information sont disponibles auprès du Laboratoire de contrôle et de recherche de la ville de Montréal, au sein du service des Travaux publics et de l'environnement.

RETOMBÉES

Depuis 1998, le programme Revi-sols a financé la décontamination des terrains de 132 projets d'aménagement couvrant une superficie totale de presque 206 hectares sur l'île de Montréal. De ce nombre, 58 initiatives comportaient des usages résidentiels pour un total de 5 624 logements achevés, en cours de construction ou planifiés.

L'une des initiatives la plus notable fut celle des anciennes usines Angus, une cour de triage de CP Rail dans le quartier Rosemont à Montréal qui a été utilisée jusqu'en 1992 pour l'entretien et la réparation du matériel roulant et la construction du nouveau matériel ferroviaire. Le site était contaminé par des métaux lourds, des hydrocarbures pétroliers et des hydrocarbures aromatisés polycycliques. À la suite de la décontamination du terrain, on y a construit 500 logements, composés en majorité de maisons en bande et d'appartements en copropriété de faible hauteur. (Voir la figure 1). Un supermarché et un centre industriel ont été aménagés et un centre de biotechnologie est en construction. On projette d'y construire 700 logements supplémentaires d'ici les deux ou trois prochaines années. (Voir l'étude de cas des terrains Angus dans la partie 2 de cette étude de la SCHL « Études de cas sur la densification résidentielle : Projets réalisés ».)

QUESTIONS FINANCIÈRES

Deux personnes travaillent à temps plein à administrer le programme de la ville de Montréal. Une partie des charges de personnel est récupérée au moyen des frais de demande de 1 000 $ imposés aux demandeurs. La vérification du terrain et l'analyse du sol sont effectuées par un expert-conseil privé retenu par le demandeur, tout comme les entrepreneurs qui effectueront la décontamination du site.

La plus grande part des frais du programme sont attribuables aux subventions elles-mêmes. Le programme a fourni une aide financière totale de 30 millions de dollars de la province aux promoteurs à Montréal au cours des cinq premières années. À la suite des fusions municipales de 2002, les deux parties ont signé une nouvelle entente qui reconduit le programme aux mêmes conditions, mais qui augmente le montant disponible pour la nouvelle ville à 60 millions de dollars pour la période 2003 à 2005.

Pour chacune des années du programme, le comité de sélection susmentionné prend ses décisions de manière à ce que les montants engagés pour de nouvelles initiatives n'excèdent pas le budget annuel dont dispose la ville de Montréal pour le programme.

Figure 1: Nouvelles maisons en bande sur l'ancien emplacement des usines Angus.
Source : C.P. Real Estate

Les 58 ensembles résidentiels ayant été subventionnés par l'entremise du programme à Montréal ont reçu un total de 19.7 millions de dollars en contributions de Revi-sols, ce qui représente environ la moitié des frais de réhabilitation des 49 emplacements. Le développement économique qui a suivi représente un investissement du secteur privé de l'ordre de 1 milliard de dollars et une hausse du compte de taxes foncières de la Ville d'environ 17 millions de dollars annuellement (ou une augmentation de 35 millions de dollars, les initiatives non résidentielles comprises).

Les promoteurs des projets ont investi les autres 16 millions de dollars en frais de réhabilitation du terrain d'initiatives résidentielles qui ont bénéficiées du programme Revi-sols. On prévoit qu'ils se chargeront également des rues, des trottoirs et de l'éclairage sur les emplacements.

La ville de Montréal a amélioré les infrastructures souterraines de nombre de ces projets, bien qu'il n'existe aucune estimation globale des investissements effectués. La Ville ne contribue pas financièrement aux frais de nettoyage des terrains à moins qu'elle n'agisse comme promoteur (c.-à-d. un terrain dont elle est propriétaire), auquel cas, il est prévue que la ville s'acquitte de la même proportion des coûts que celle d'un promoteur privé (50 %).

ÉVALUATION

Le programme Revi-sols a montré que l'on peut favoriser la réhabilitation de terrains contaminés lorsque des mesures incitatives financières sont disponibles pour pousser les propriétaires fonciers et les promoteurs à agir. Le programme a permis de stimuler grandement les investissements du secteur privé et de réutiliser de grandes superficies d'anciens terrains industriels désaffectés, dont plusieurs cas se sont transformés en de nouveaux quartiers à usages mixtes.

Le programme a également révélé que les gouvernements provinciaux et les administrations municipales peuvent travailler en partenariat avec les intervenants du secteur privé pour réaliser ces projets. La province fournit la source de financement et établit les règlements relativement aux normes de décontamination et aux approbations environnementales, la Ville agit à titre de gestionnaire local en fournissant un appui au chapitre des infrastructures et du zonage et le secteur privé apporte une contribution en espèces pour la réhabilitation du terrain et les projets de réaménagement appropriés.

La première phase du programme Revi-sols a généré un tel intérêt et des engagements de la part des municipalités et du secteur privé à Montréal et à Québec, que le gouvernement du Québec a lancé une seconde phase en 2000 qui élargissait le programme aux autres municipalités dans la province.

Le programme Révi-sols démontre que les subventions gouvernementales peuvent constituer un outil efficace pour la promotion du réaménagement de terrains industriels, particulièrement aux endroits où ces derniers ont généré peu d'intérêt et de soutien de la part du secteur privé. Pour l'heure, le Québec est la seule province au Canada qui a prévu des mesures de financement incitatives pour le réaménagement des terrains industriels. Il ne semble pas exister d'obstacles administratifs ou juridiques empêchant l'introduction d'un tel programme dans les autres provinces.

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

PERSONNES-RESSOURCES

M. Jean-Louis Joly
Service de la coordination des opérations
Ministère de l'Environnement du Québec
Téléphone : (418) 521-3899, poste 4513
Courriel : jean-louis.joly@menv.gouv.qc.ca

Éric Chartier
Programme de réhabilitation des terrains contaminés en milieu urbain (Revi-sols)
Service de l'environnement, de la voirie et des réseaux
Division des laboratoires
Ville de Montréal
Téléphone : (514) 872-3908
Courriel : revi-sols@ville.montreal.qc.ca

DOCUMENTS

Ville de Montréal (non daté). Programme de Réhabilitation des Terrains Contaminés en Milieu Urbain (Révi-sols Phase I) (fiche de renseignements).

SITES WEB

www.menv.gouv.qc.ca/sol/terrains/programme.htm
(ce site du ministère provincial de l'Environnement fournit de l'information au sujet du programme Révi-sols)

www2.ville.montreal.qc.ca/tp/laborat/p_solcon.htm
(ce site de la ville de Montréal explique le programme Révi-sols et les procédures)

LA DENSIFICATION RÉSIDENTIELLE

ÉTUDES DE CAS

Initiatives municipales

MISE EN MARCHÉ DE TERRAINS MUNICIPAUX | **North Vancouver, Colombie-Britannique**

RÉSUMÉ

Des terrains municipaux d'un ancien secteur industriel sont mis en marché et redéveloppés : un nouveau quartier prend forme.

Date de mise en oeuvre : 1998

Principaux résultats : Deux projets achevés comptant 114 logements, un autre projet de 266 logements et un potentiel de développement de 1 200 logements.

Figure 1 : Vue aérienne de Lower Lonsdale, 2002
Source : Ville de North Vancouver

CONTEXTE

Le quartier Lower Lonsdale est l'un des secteurs de North Vancouver désignés à des fins d'aménagement à plus forte densité et à usages mixtes. En 1998, environ 600 personnes habitaient ce quartier de six pâtés de maisons.

Le secteur, en particulier près des terrains riverains, se caractérise par des terrains vacants et inutilisés qui créent des espaces discontinus dangereux la nuit et léthargiques le jour. Autrefois, le secteur avait une vocation largement industrielle (usines, construction navale, etc.), et les nuisances résultantes (bruits, odeurs, etc.) ont découragé tout développement résidentiel et commercial dans les environs. L'escarpement de la pente menant à la mer a également rendu le secteur inapproprié à la majorité des utilisations.

Dans les années 1930, à la suite du non paiement des impôts fonciers, la Ville est devenue propriétaire de nombreux petits terrains, encore vacants pour la plupart. Leur manque de potentiel de développement et leur prix modique ont découragé la Ville de les vendre. Certains des lots, et plus spécialement ceux situés sur un terrain plat, ont été transformés en parcs de stationnement lors d'Expo 86 ou en jardins communautaires. Au cours des dernières années, cependant, le secteur est devenu plus attrayant pour les personnes à la recherche d'un logement, en raison de sa proximité avec le centre-ville de Vancouver (de l'autre côté de Burrard Inlet par le SeaBus), où les prix ont monté en flèche au cours des années 1990. À mesure qu'augmentait la valeur des propriétés dans Lower Lonsdale, la Ville est devenue de plus en plus intéressée à vendre ses terrains vacants pour qu'ils soient redéveloppés.

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION
Canada

DESCRIPTION ET OBJECTIFS

La mise en marché des terrains vacants de Lower Lonsdale a débuté en 1998 et se poursuivra jusqu'en 2007 environ. L'objectif de cette initiative est de revitaliser Lower Lonsdale en vendant les terrains vacants municipaux pour le redéveloppement. La Ville n'a pas d'objectif spécifique quant au nombre de logements qu'elle souhaiterait voir construire, mais voudrait qu'une bonne partie des terrains soit consacrée au développement résidentiel et mixte. Elle espère créer un environnement urbain de haute qualité dans ce secteur autrefois en bien piètre état.

La Ville possède environ 75 propriétés dans le secteur. Elles sont progressivement assemblées en onze terrains, qui seront vendus pour le redéveloppement (figure 2). Le processus d'assemblage, d'aménagement et de mise en marché des terrains pour le redéveloppement est mis en branle par une équipe se composant de membres du personnel municipal, notamment du directeur adjoint aux finances, du directeur adjoint à l'ingénierie, du directeur des terrains municipaux, d'un urbaniste et d'un directeur de projets travaillant à temps partiel. Les membres de l'équipe se rencontrent régulièrement et font des recommandations au conseil quant au prochain terrain à aménager et à mettre en marché. Si le conseil approuve les recommandations, l'équipe détermine la stratégie de mise en marché, les lignes directrices pour le redéveloppement et les changements de zonage à apporter, puis retourne devant le conseil pour obtenir son approbation.

Parfois, pour que le terrain puisse convenir au redéveloppement, il faut assembler des terrains municipaux et des terrains privés. Dans de tels cas, l'équipe travaille de concert avec les propriétaires en les invitant à se joindre au processus. Une fois le rezonage effectué, l'équipe annonce la vente du terrain dans les journaux et dans Internet, et avise 50 promoteurs connus par la poste. Les parties intéressées sont informées des lignes directrices qui régiront les enveloppes des bâtiments, les densités et les autres paramètres. Par exemple, les acheteurs potentiels peuvent être informés que le développement doit être mixte et se composer d'utilisations commerciales et résidentielles, que les bâtiments ne doivent pas dépasser douze étages, que la surface utile doit être de 12 000 pieds carrés (1 115 mètres carrés), qu'un retrait doit être maintenu et qu'il doit y avoir des services, des accès, etc. Ces paramètres sont établis en fonction des lignes directrices qui figurent dans le plan communautaire officiel de la Ville pour ce secteur (voir plus bas).

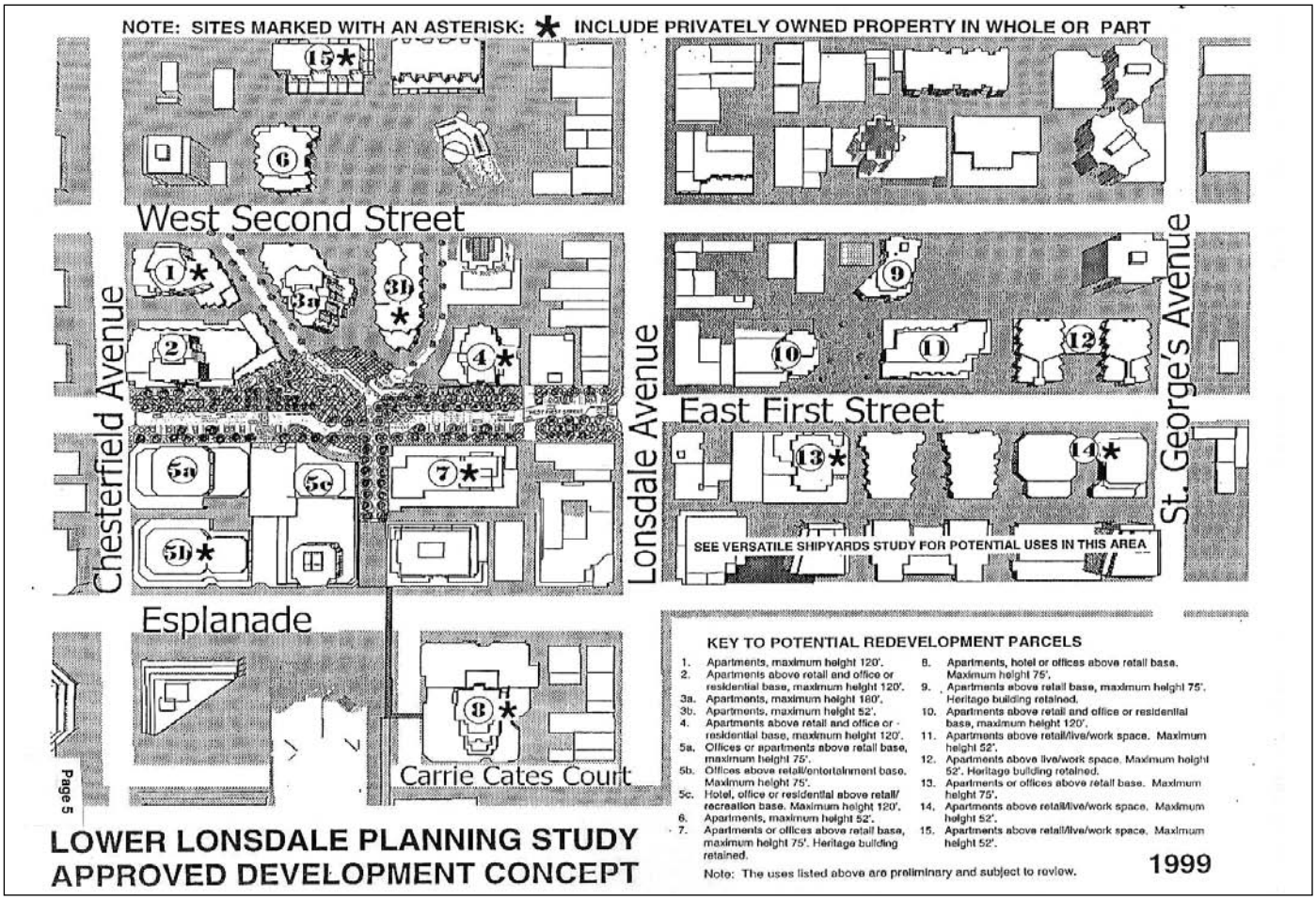

Figure 2 : Terrains municipaux vacants dans le secteur Lower Lonsdale
Source : Ville de North Vancouver

Pour chaque terrain, l'équipe accepte jusqu'à six soumissions et choisit celle qui offre le plus. Un contrat de vente est ensuite conclu entre le promoteur et la Ville. Le promoteur doit faire un dépôt non remboursable et dispose de quatre mois pour soumettre ses dessins d'architecture. Lorsque l'évaluation technique a confirmé que les plans correspondaient aux lignes directrices du conseil, un cadre supérieur donne son approbation finale au projet. Le conseil doit par ailleurs approuver toutes les différences avec les lignes directrices.

L'équipe répartit les activités de mise en marché de manière à mener un seul projet à la fois. De cette façon, de nouvelles unités font régulièrement leur apparition sur le marché.

POLITIQUES ET PROGRAMMES COMPLÉMENTAIRES

Pour s'assurer que le redéveloppement des terrains municipaux et d'autres terrains rend attrayant Lower Lonsdale, la Ville a élaboré une série de lignes directrices générales qui régissent l'aspect physique des nouveaux développements dans le secteur. Ces lignes directrices ont quant à elles été élaborées en fonction d'une modification apportée en 1998 au plan communautaire officiel de la Ville.

Le plan communautaire officiel (PCO) de 1992 encourageait le redéveloppement du secteur en un quartier mixte de densité moyenne composé d'immeubles peu élevés. Inquiet de voir ce type de bâtiment créer des paysages monotones et quelconques, le personnel a persuadé le conseil d'apporter une modification au PCO qui autoriserait des bâtiments de diverses hauteurs, notamment des développements élevés. Afin de maintenir la vue des résidents au nord du secteur, la modification au PCO limite la hauteur des bâtiments en fonction de la pente (c'est-à-dire, plus un bâtiment se trouve au bas de la pente, plus il peut être élevé). Les hauteurs maximales vont de 60 à 80 pieds (18 à 55 mètres) et la densité maximale est de 2,6 fois la superficie du terrain, soit la plus élevée permise dans la ville.

En plus de la mise en marché des terrains municipaux, la stratégie de redéveloppement de Lower Lonsdale compte d'autres initiatives conçues pour accroître la capacité du secteur à accueillir de nouveaux développements, tout en le rendant plus attrayant aux futurs résidents. Ces initiatives visent notamment :

- l'évaluation des besoins en infrastructures dans le secteur de redéveloppement afin de mettre en place un programme d'amélioration et de réaménagement;
- l'amélioration des installations culturelles et des services à la personne, entre autres par l'aménagement d'un musée, d'une galerie d'art, d'un théâtre et d'un centre communautaire;
- la modernisation du réseau de transport, notamment par l'ajout d'abribus et d'arrêts;
- l'amélioration des infrastructures piétonnières, comme les trottoirs et l'éclairage;
- la création d'espaces verts urbains intéressants.

Cette politique n'est liée à aucune loi habilitante ou à aucun programme habilitant des gouvernements provincial ou fédéral.

RÉPONSE DES INTERVENANTS

La modification apportée au PCO a fait l'objet d'une vaste consultation publique au cours de laquelle ont été menées des enquêtes, des réunions et des audiences publiques. Puisque les terrains doivent être rezonés avant d'être mis en marché, on tient également des audiences publiques pour chacun d'eux.

Pendant le processus de modification du PCO, le grand public et les intervenants étaient favorables au redéveloppement et y voyaient là une façon toute indiquée de revitaliser ce secteur délabré de la ville. Les projets et leurs dimensions ont cependant entraînés certains désaccords. L'inquiétude du public était principalement liée au fait que les nouveaux immeubles pourraient bloquer la vue des résidents habitant plus haut dans la pente. Dans ce cas, les autres questions d'aménagement qui font normalement obstacle aux processus de redéveloppement, notamment le stationnement et l'utilisation accrue des commodités municipales (comme les parcs), n'étaient pas une préoccupation majeure du public. Cette situation est attribuable au fait que le secteur Lower Lonsdale n'est pas très populeux. Pour les quartiers adjacents, la modification au PCO a apparemment résolu les questions de design, et les rezonages sont effectués sans que le public ne s'inquiète trop de l'enveloppe. Cela dit, certaines personnes s'opposent à la vente de terrains publics à des promoteurs privés. Elles estiment en effet que ces terrains devraient être d'usage public, en étant transformés en parcs, par exemple.

L'industrie du développement appuie largement les modifications apportées au PCO et au règlement de zonage, et se montre très réceptive quant à la mise en marché des terrains municipaux.

RETOMBÉES

Le premier terrain municipal (terrain 4 sur la carte de la figure 2) a été rezoné et vendu en 1998. On y trouve aujourd'hui un immeuble de douze étages comportant des locaux commerciaux et 72 logements (figure 3).

Figure 3 : The Quay View, premier projet à voir le jour sur un terrain municipal autrefois vacant
Source : Ville de North Vancouver

Un autre terrain a ensuite été rezoné et un immeuble de quatre étages comportant 42 logements, The Quay View, s'y dresse depuis 2001. L'immeuble s'adresse aux aînés, aux familles et aux personnes handicapées. Des travaux de construction ont débuté sur un troisième terrain (combinant les terrains 5a, 5b et 5c). Ce projet mixte comprendra un centre communautaire financé par la Ville, 266 logements en copropriété et une grande épicerie.

Il reste huit autres terrains à assembler et à vendre pour le redéveloppement. On estime que ce processus devrait être achevé en 2007, tout dépendant de la conjoncture du marché cependant. Lorsque les onze terrains auront été entièrement redéveloppés, on y comptera environ 1 200 nouveaux logements. Environ les deux tiers de ces logements se trouveront sur d'anciens terrains municipaux et l'autre tiers sur des terrains privés ayant été assemblés. Depuis le début de l'initiative en 1998, la population du secteur a doublé (1 200 environ) et on prévoit qu'elle grimpera à 3 400 lorsque tous les terrains auront été construits.

QUESTIONS FINANCIÈRES

Les ressources en personnel pour l'administration de l'initiative sont largement confinées à l'équipe d'aménagement et de mise en marché, qui se compose de quatre membres du personnel municipal et d'un consultant externe. Ensemble, les quatre membres du personnel consacrent 80 % d'un poste à temps plein aux réunions où se prennent les décisions importantes. Le consultant travaille 16 heures par semaine environ. D'autres membres du personnel participent également aux demandes d'aménagement et aux procédures d'inspection inhérentes à tout développement majeur.

Les recettes provenant de la vente des terrains sont utilisées pour moderniser les infrastructures et installer de nouveaux services, comme un système énergétique communautaire, ou améliorer les installations culturelles et récréatives du secteur. Non seulement cet investissement rend le secteur plus attrayant aux yeux des promoteurs et des futurs résidents, mais il fait augmenter la valeur des terrains (ce qui profitera à la Ville lors de la vente future de terrains) et montre que la Ville n'est pas seulement un urbaniste, mais aussi un partenaire dans la construction d'une nouvelle collectivité.

Jusqu'à présent, les recettes de la Ville pour la vente de terrains dans ce secteur s'élèvent à 11,3 millions de dollars. On estime que cette somme aura atteint 50 millions de dollars lorsque tous les terrains auront été vendus.

ÉVALUATION

Jusqu'à maintenant, les activités de mise en marché et de redéveloppement des terrains de Lower Lonsdale ont été une grande réussite. Plusieurs terrains ont été vendus et réaménagés, et l'intérêt des promoteurs pour ces terrains demeure élevé. L'objectif de la Ville de revitaliser le secteur a été atteint : des quartiers urbains variés prennent maintenant forme dans ce secteur autrefois à l'abandon.

Du point de vue administratif, l'approche adoptée actuellement par l'équipe semble porter fruit. Avant l'embauche du consultant externe comme directeur de projets, on s'inquiétait du fait que la responsabilité du programme n'appartenait à personne, puisque chacun des membres de l'équipe y consacrait moins de 20 % de leur temps.

Le pré-zonage des terrains avant leur vente semble également être une stratégie qui fonctionne bien. Auparavant, les terrains étaient zonés à l'issue de longues négociations avec les promoteurs, rendant ainsi incertain le processus. En outre, puisque la Ville était propriétaire de ces terrains, le public avait l'impression que le conseil se pliait aux demandes des promoteurs afin de conclure les ventes. Le nouveau système rend les choses plus prévisibles pour le promoteur et les collectivités adjacentes, fait augmenter la valeur des terrains et minimise les aspects politiques dans la transaction.

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

PERSONNE-RESSOURCES

Richard White
Urbaniste
Service du développement communautaire
Ville de North Vancouver (Colombie-Britannique)
Tél. : (604) 990-4215
Téléc. : (604) 985-0576
Courriel : rwhite@cnv.org

DOCUMENTS :

Rapport de John Talbot and Associates intitulé « Proposed Development Options for the Lower Lonsdale Planning Study Area ». Octobre 1997.

Ville de North Vancouver. 22 janvier 2003. Rapport sur le projet Lower Lonsdale. (rapport du service du développement communautaire au conseil).

Ville de North Vancouver. 2002. Lower Lonsdale Design Guidelines and Architectural Controls. Service du développement communautaire.

SITES WEB :

www.cnv.org (ville de North Vancouver)

www.cnv.org/Projects/LowerLonsdale/Activities.htm (activités d'aménagement et de développement dans Lower Lonsdale).

www.bchousing.org/Whats_New/News_Releases_2001/news10280101.asp (information sur le projet Quay View).

LA DENSIFICATION RÉSIDENTIELLE

ÉTUDES DE CAS

Initiatives municipales

EXONÉRATION DES DROITS D'AMÉNAGEMENT | **Ottawa, Ontario**

RÉSUMÉ

Les aménagements résidentiels au centre-ville sont exonérés des redevances de développement, des droits de permis de construction, des droits de demandes d'aménagement, et des droits pour l'aménagement de parcs.

Date de mise en œuvre : Le programme a été créé en 1994, puis a pris de l'expansion en 2000 et en 2002.

Principaux résultats : 64 projets immobiliers, soit environ 4 300 logements construits, en construction ou en cours d'approbation dans le centre-ville.

CONTEXTE

Au cours des trente années qui ont précédé les années 1990, la migration des ménages d'Ottawa vers les banlieues a entraîné l'érosion des collectivités résidentielles du centre-ville. Pendant cette période, les plus vieux immeubles résidentiels ont été convertis en locaux à bureaux ou sont tombés en désuétude et ont été remplacés par des parcs de stationnement. La valeur élevée des terrains a eu vite fait de décourager les investissements dans le secteur résidentiel, sauf dans le cas des copropriétés, qui attirent principalement les personnes seules. La fermeture d'une école au début des années 1990 a sonné l'alarme. Les dirigeants de la ville étaient alors inquiets de voir d'autres écoles et établissements au service des familles fermer leurs portes.

La réponse de la ville fut de lancer, en 1994, l'initiative Re-Do-It, dont l'objectif était de stopper l'érosion des collectivités résidentielles et de revitaliser le centre-ville. Le programme accordait une exonération des redevances de développement et une réduction sur les droits de permis de construction d'ensembles résidentiels dans les secteurs ciblés.

En 1999, le maire et un conseiller créaient une nouvelle initiative de revitalisation pour le centre-ville. À cette occasion, la ville organisa un sommet sur la revitalisation, auquel prirent part des promoteurs et d'autres intervenants. À l'issue du sommet, les participants conclurent qu'une vaste gamme d'incitatifs financiers, entre autres choses, sont nécessaires si la ville veut atteindre ses objectifs de développement résidentiel dans le centre-ville. Les principales idées du sommet ont été formulées dans le Plan d'action sur la revitalisation du centre-ville, approuvé en mai 2000 par le conseil de l'ancienne ville d'Ottawa.

DESCRIPTION ET OBJECTIFS

Le Plan d'action sur la revitalisation du centre-ville se composait de plusieurs éléments ; certains ont été mis en œuvre rapidement par l'ancienne ville d'Ottawa, alors que d'autres ont dû être mis en veilleuse pour être évalués par la nouvelle ville fusionnée (janvier 2001).

Le Plan prévoyait plusieurs exonérations de droits d'aménagement et de développement pour stimuler le développement dans le centre-ville :

- tous les développements commerciaux et résidentiels ont été exonérés des droits sur les permis de construction et sur les demandes d'aménagement;
- les développements résidentiels de 50 logements ou moins dans le centre-ville ont été exonérés des droits de 5 % exigés pour l'aménagement de parcs (à l'exception du secteur des plaines LeBreton);
- les exonérations de redevances de développement qui étaient au centre de l'ancien programme Re-Do-It, sont demeurées dans le nouveau programme.

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

Les exonérations de droits sur les permis de construction, de droits sur les demandes d'aménagement et de droits pour l'aménagement de parcs ont été rendues possibles grâce à des modifications apportées au règlement de construction. Par ailleurs, une modification apportée au règlement de zonage a permis la réduction des exigences sur le stationnement. Enfin, l'exonération des redevances de développement est entrée en vigueur en 1994, à la suite d'une modification apportée au règlement sur les redevances de développement et a été renouvelée lors de la révision du règlement en 1999.

Le conseil a approuvé un nouveau Plan d'action du centre-ville après la fusion des onze municipalités qui autrefois formaient la région d'Ottawa-Carleton. Le nouveau Plan intègre les incitatifs existants, mais applique maintenant l'exonération de droits pour l'aménagement de parcs aux développements de plus de 50 logements. La portée de cette mesure a été élargie afin que des projets de plus grande échelle soient aussi mis en chantier.

Le secteur visé par les incitatifs est par ailleurs plus grand dans le programme révisé. À l'origine, le programme ciblait uniquement la portion du centre-ville située à l'ouest du canal Rideau (quartier Somerset), mais, depuis janvier 2002, il s'applique également à la portion à l'est de la rivière Rideau. L'exonération des redevances de développement s'appliquait autrefois à un secteur un peu plus petit, dont la limite est était située à mi-chemin entre le canal et la rivière. La figure 1 montre le secteur maintenant ciblé par les divers incitatifs.

POLITIQUES ET PROGRAMMES COMPLÉMENTAIRES

Le Plan d'action du centre-ville, dont faisaient partie les exonérations de droits, prévoyait un large éventail de mesures immédiates et à plus long terme. Voici quelques-unes des mesures immédiates :

- *Officialiser une pratique existante accélérant le processus d'approbation des demandes de développement.* Les demandes de développement pour le centre-ville sont traitées selon les priorités. Le service d'aménagement met tout en œuvre pour approuver les plans d'implantation dans les 60 jours suivants la réception d'une demande complète et les rezonages dans les 90 jours.

- *Réduire les exigences sur le stationnement.* Les exigences sur le stationnement pour les développements résidentiels du centre-ville situés au-dessus de locaux commerciaux ont été éliminées pour les rues Elgin, Bank, Somerset et Bronson, et réduites pour les secteurs du marché By et de la rue Rideau.

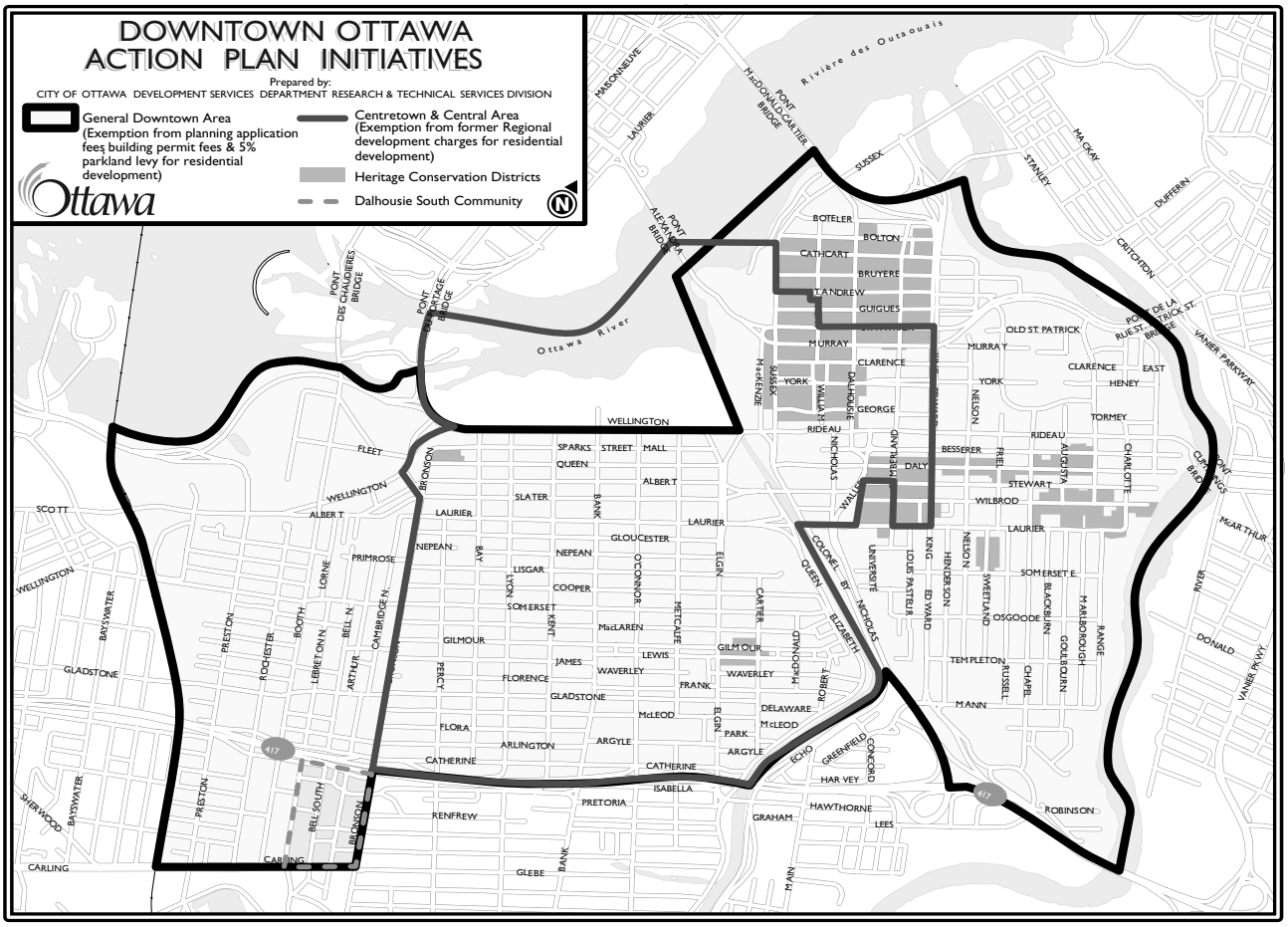

Figure 1: Secteurs ciblés par le programme
Source: Ville d'Ottawa

- *Compiler la liste des terrains vacants et des parcs de stationnement.* Une liste des terrains vacants et des parcs de stationnement susceptibles d'accueillir de nouveaux développements a été dressée par le personnel municipal, puis distribuée, au début de 2003, aux divers intervenants des secteurs public et privé. Ce document contient de l'information notamment sur la superficie des lots, les propriétaires et les zonages actuels.

Voici les mesures à long terme prévues par le Plan :

- *Commander un plan d'aménagement urbain pour le centre-ville.* Une étude a été mise en branle en août 2002 pour l'élaboration d'un plan d'aménagement urbain qui fournira un cadre de travail aux efforts d'embellissement du centre-ville d'Ottawa. Ce plan établira des lignes directrices sur l'aspect des bâtiments qui seront construits sur les terrains publics et privés, et devrait être achevé à la fin de 2003.
- *Réaliser des projets pilotes sur les grandes artères.* En collaboration avec l'association pour l'amélioration des affaires, et à titre de projet pilote, la ville envisage de transformer en logements les étages de certains bâtiments où se trouvent des locaux commerciaux au rez-de-chaussée.
- *Élaborer une stratégie pour les transports au centre-ville.* Il s'agit d'un plan à long terme devant être mis en branle avant la révision quinquennale du Plan officiel (prévue aux alentours de 2008) et dont l'objectif est d'améliorer la circulation et les voies pédestres et cyclables.

Des changements ont été apportés à la structure de l'impôt foncier afin d'éliminer une ancienne mesure qui était défavorable à l'égard des immeubles d'appartements. Par le passé, les impôts fonciers visant les immeubles d'appartements étaient les mêmes que pour les immeubles commerciaux, soit 2,5 fois l'impôt applicable sur les immeubles en copropriété. En 2001, la ville a créé une catégorie pour les immeubles résidentiels à logements multiples. Cette mesure a eu pour effet de réduire le taux d'imposition des immeubles d'appartements de toute la ville. Les taux d'imposition des logements locatifs et des copropriétés sont maintenant les mêmes.

Des politiques de zonage et d'aménagement viennent compléter les exonérations. Les règlements de zonage particuliers au centre-ville sont très souples quant à la conception et à l'aménagement. En effet, mis à part les limites de hauteur, ils n'imposent que très peu de restrictions et autorisent une large gamme d'utilisations résidentielles, mixtes ou commerciales.

À une plus grande échelle, le Plan d'action du centre-ville a été intégré à l'ébauche du Plan officiel de la nouvelle ville, dont l'un des principaux objectifs est la remise en valeur du centre-ville.

RÉPONSE DES INTERVENANTS

Le Sommet sur la revitalisation du centre-ville, qui s'est tenu le 29 janvier 2000, a joué un rôle de première importance dans l'élaboration du Plan d'action du centre-ville. Plus de 80 représentants de divers milieux, notamment des promoteurs, des résidents, des architectes et des politiciens, ont proposé de nombreuses idées novatrices pour revitaliser le centre-ville d'Ottawa. Les idées énoncées pendant le Sommet, une fois classées par ordre de priorité par le personnel municipal, ont servi à élaborer le Plan d'action qui a été présenté au conseil.

Les gens d'affaires et les promoteurs, surtout ceux qui ont des intérêts dans le secteur, ont largement appuyé le Plan d'action du centre-ville, et plus particulièrement les exonérations de droits. Ils affirment que les exonérations les inciteront à entreprendre des projets qui autrement auraient été trop risqués, en raison de la valeur élevée des terrains et des nombreux problèmes que pose le centre-ville. La majorité des résidents du secteur se sont dits, eux aussi, en faveur des exonérations comme moyen d'encourager la revitalisation du secteur et le réaménagement des terrains vacants qui déparent le centre-ville.

Le plan n'a rencontré que très peu d'opposition. Certains conseillers estimaient que les exonérations augmenteraient le fardeau des régions rurales et suburbaines, et qu'elles devraient donc être temporaires, mais ils ne se sont pas opposés au plan. Quant aux autres dispositions du Plan d'action, certaines associations de résidents étaient inquiètes de voir l'élimination des exigences de stationnement sur certaines artères entraîner des problèmes sur les rues adjacentes. La réponse du conseil a été de modifier le Plan d'action de manière à réduire les exigences de stationnement dans les secteurs problématiques plutôt que de les éliminer.

Le maire a mis sur pied un groupe de travail pour le centre-ville, auquel participent divers intervenants, notamment des présidents d'associations communautaires, des gens d'affaires, des promoteurs et des représentants des commissions scolaires. Son mandat est de veiller à la mise en application du Plan d'action lorsque des conseils sont demandés sur des questions spécifiques, soit tous les deux ou trois mois environ.

En 2002, des annonces ont été publiées dans les journaux communautaires et dans les quotidiens afin de faire connaître l'initiative pour le centre-ville. De plus, une brochure dressant les grandes lignes de l'initiative et présentant certains des principaux projets a été distribuée à grande échelle au grand public et dans la communauté du développement.

RETOMBÉES

Au milieu des années 1990, le marché de l'habitation du centre-ville a connu un nouvel essor grâce à l'annulation des redevances de développement, en 1994, et à une conjoncture économique favorable. Entre 1994 et 1997, plus de 30 projets d'habitation ont été mis en chantier, pour un total de 1 773 logements. Environ la moitié des projets consistaient en des maisons en rangée construites sur des terrains intercalaires ou produites par la transformation de bâtiments non résidentiels.

Depuis le renouvellement et l'expansion en 2000 du programme d'exonérations, 34 projets résidentiels ont été construits, sont en construction ou en cours d'approbation, ce qui représente au total 2 500 nouveaux logements. Tous ces projets bénéficient d'exonération des droits et des contributions visant les terres à parcs et 24 d'entre eux ont été ou seront dispensés de redevances de développement (la zone d'application étant plus petite).

Les promoteurs soutiennent que les exonérations de droits influencent leurs décisions. Par exemple, la construction de copropriétés sur un ancien parc de stationnement du centre-ville a été largement influencée par ces exonérations. Le projet Metropolitan se compose d'un immeuble de sept étages, comptant 39 logements, et d'un immeuble de onze étages, comptant 29 logements (voir la figure 2).

Tout en étant consciente de son importance, la ville reconnaît toutefois que son programme n'est pas le seul facteur expliquant la récente croissance observée dans le centre-ville. Les urbanistes estiment qu'environ le tiers des récents projets immobiliers dans le centre-ville n'auraient pas vu le jour sans le programme.

Figure 2 : Les copropriétés du Metropolitan

QUESTIONS FINANCIÈRES

Deux employés de l'aménagement s'occupent de l'administration du Plan d'action du centre-ville (1/3 ETP chacun). Leur travail consiste notamment en la création de brochures décrivant les nouveaux développements dans le centre-ville et en d'autres activités liées aux exonérations de droits et au Plan d'action du centre-ville, comme le lancement du plan d'aménagement urbain.

Les exonérations de droits entraînent une perte de revenu considérable pour la ville. En 15 mois, soit entre mai 2000 et août 2001, la ville a renoncé à plus de 480 000 dollars en droits de permis de construction et à plus de 30 000 dollars en droits de demande d'aménagement. Les revenus perdus en droits pour l'aménagement de parcs s'élèvent à 400 000 dollars environ et les exonérations des redevances de développement à 2,7 millions de dollars environ. Les exonérations s'élèvent donc à 3,6 millions de dollars au total.

Les revenus perdus sont déduits du budget général de la ville (c'est-à-dire qu'il n'y a aucun fonds de réserve à cette fin). Cela dit, l'augmentation de l'impôt foncier attribuable aux nouveaux développements compense rapidement les pertes de revenu. En règle générale, les exonérations de droits sont récupérées en moins de quatre années.

La valeur des exonérations accordées aux promoteurs commerciaux et résidentiels en vertu de la politique dépend en quelque sorte de la valeur des projets. Par exemple, pour le Metropolitan (voir plus haut), les exonérations se sont élevées à 956 000 dollars, soit environ 5,8 % de la valeur totale du projet. Cependant, le développement produira 285 600 dollars en impôt chaque année. Autrement dit, les pertes de revenu seront compensées en moins de trois ans et demi.

ÉVALUATION

Le programme d'exonérations et les autres mesures prises par la ville ont réussi remarquablement bien à attirer de nouveaux développements résidentiels au centre-ville. Le programme a par ailleurs redonné confiance aux investisseurs et a montré à la communauté du développement et aux résidents d'Ottawa que la ville prenait de véritables mesures pour le centre-ville et qu'elle ne s'en tenait pas uniquement aux énoncés de politiques contenus dans son Plan officiel.

Le développement dans le centre-ville est à un niveau jamais vu. Grâce à l'augmentation de la population résidente, les rues sont de plus en plus vivantes et l'activité économique bat son plein. Le secteur acquière peu à peu la réputation d'être un endroit où il fait bon vivre, travailler, magasiner et s'amuser.

Malgré le succès obtenu, la ville est néanmoins déçue que très peu des récents développements résidentiels dans le centre-ville intègrent des utilisations commerciales ou autres. Autre déception, la politique d'élimination ou de réduction des exigences de stationnement sur certaines rues du centre-ville n'a pas vraiment encouragé la création de logements au-dessus de locaux commerciaux.

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

PERSONNES-RESSOURCES :

Stan Wilder ou **Robert Spicer**
Service d'aménagement
Ville d'Ottawa
Téléphone : (613) 580-2424, poste 13116 ou 13858
Téléc. : (613) 580-2459
Courriel : stanley.wilder@ottawa.ca ou
robert.spicer@ottawa.ca

DOCUMENTS :

Ville d'Ottawa. 1998. Vivre au centre-ville (brochure).

Ville d'Ottawa. 2002. Le centre-ville d'Ottawa : Une place capitale où vivre (brochure).

Ville d'Ottawa. 5 avril 2000. Sommet sur la revitalisation du centre-ville – Plan d'action.

Ville d'Ottawa. 9 novembre 2001. Rapport au conseil sur le Plan d'action sur la revitalisation du centre-ville.

SITE WEB :

www.ottawa.ca (Ville d'Ottawa)

LA DENSIFICATION RÉSIDENTIELLE

ÉTUDES DE CAS

Initiatives municipales

FONDS DE DÉVELOPPEMENT ET DE REVITALISATION

Ville de Québec, Québec

RÉSUMÉ

La ville de Québec a fourni une aide financière sous forme de prêts, de garanties d'emprunt et de subventions consentis aux propriétaires du secteur central, d'abord par l'intermédiaire d'une société de logement sans but lucratif municipale, puis directement par l'entremise de son propre ministère du logement, dans le but de stimuler l'amélioration et l'élargissement de son parc de logements dans le secteur.

Date de mise en œuvre : 1991

Principaux résultats : Depuis 1991, 555 logements résidentiels ont été produits, soit sous forme de logements neufs, de logements non résidentiels transformés en logements résidentiels ou d'importantes rénovations des immeubles résidentiels existants.

CONTEXTE

La population de la Ville de Québec a commencé à diminuer lorsque vers la fin des années 1960, les familles ont quitté le centre de la ville pour s'installer dans les zones suburbaines. Les vieux quartiers centraux ont été particulièrement touchés, car les projets de réaménagement qui avaient été entrepris par rapport au rôle de la Ville en tant que capitale provinciale et les importants travaux liés aux transports ont contribué au déplacement de la population. Au cours de la période de cinq ans comprise entre 1981 et 1986, la population dans la partie centrale de la ville a baissé de 4 %. La plupart de ceux qui quittaient la ville étaient de jeunes familles à revenu moyen. Les personnes plus âgées formant des ménages plus restreints et disposant de moins de ressources étaient restées. Les écoles dans les quartiers plus anciens ont commencé à fermer et de nombreuses propriétés se sont dégradées ou ont été démolies pour réduire les impôts fonciers.

Les trois paliers de gouvernement, ainsi que des organisations communautaires et des intervenants ayant un intérêt économique se sont regroupés en 1991 pour créer le Comité pour la Relance de l'Économie et de l'Emploi pour le Centre de Québec (CRÉECQ). Ce dernier s'était donné pour objectif de définir les nombreux problèmes dans les quartiers centraux de la ville et de proposer des moyens de renverser les tendances destructives. Le comité avait recommandé, entre autres mesures principales de prendre des dispositions devant permettre de stabiliser la population et d'encourager le retour des familles à revenu moyen dans les quartiers centraux de la ville. Le comité a défini le secteur sur lequel devaient être axés certains programmes et a présenté un certain nombre d'options de programme. En 1991-1992, la Ville a mis en place des programmes visant à appliquer les recommandations du comité.

DESCRIPTION ET OBJECTIFS

L'une des initiatives instaurées en 1991 était un programme visant à aider les propriétaires-occupants à revitaliser des secteurs clés dans les vieux quartiers de la ville. Ce programme visait à encourager les propriétaires à investir dans la construction et la rénovation ou la conversion d'immeubles existants afin de restaurer le tissu urbain et de renforcer les secteurs ciblés. Tous les types d'ensembles (résidentiels, commerciaux, institutionnels) pouvaient obtenir du financement aux termes du programme afin de couvrir les coûts connexes à la construction de logements neufs, à la conversion d'immeubles existants ou à la rénovation d'immeubles vacants.

À l'origine, il avait été convenu avec la Ville que le programme serait administré par la Société municipale d'habitation et de développement Champlain (SOMHADEC). Créée en 1970, la SOMHADEC est une société municipale de développement sans but lucratif ayant le pouvoir d'acquérir, de construire, de rénover, de louer et de vendre des bâtiments à n'importe quel endroit de la Ville de Québec. Elle peut également offrir

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

de l'aide financière pour permettre à des promoteurs immobiliers ou à des propriétaires d'immeubles d'entreprendre des projets de développement. La Société est gérée par un Conseil dont les membres sont nommés par le Conseil municipal de Québec.

Avant les modifications effectuées en 2000, les propriétaires qui désiraient entreprendre des travaux admissibles et obtenir de l'aide financière aux termes du programme ont présenté une demande à la SOMHADEC. Cette dernière déterminait si le projet était admissible à recevoir de l'aide aux termes du programme, puis elle procédait à une analyse financière et technique du projet visant à déterminer le montant et la nature de l'aide (le cas échéant) pouvant être consentie. Le conseil de la SOMHADEC prenait la décision finale.

Les critères d'établissement du niveau de l'aide offerte étaient notamment les suivants :

- viabilité économique de l'ensemble;
- avantages fiscaux pour la Ville (augmentation de l'évaluation des propriétés);
- commercialisation du projet;
- qualité de l'architecture;
- conformité aux objectifs de planification de la Ville;
- répercussion sur les environs immédiats en fonction de la possibilité de stimuler davantage les projets de revitalisation;
- capacité du demandeur à gérer.

On offrait de l'aide financière, sous forme de prêts, de garanties d'emprunt ou de subventions directes, au niveau de financement nécessaire pour rendre les projets sélectionnés économiquement réalisables. L'aide consentie aux termes du présent programme et d'autres programmes publics pouvait couvrir jusqu'à deux tiers des coûts du projet, un minimum d'un tiers provenant de sources privées selon les dispositions prises par le demandeur et une mise de fonds minimale de 10 % versée par le demandeur. Les paiements étaient versés à mesure de l'exécution des travaux, des inspections étaient faites et le demandeur présentait les factures des travaux admissibles accomplis.

Au mois de juin 2000, la Ville a entrepris une restructuration administrative afin de réduire le nombre d'organismes municipaux actifs dans les secteurs immobiliers et du logement. C'est dans ce contexte que la Ville a mis fin à son accord avec la SOMHADEC et assumé directement la responsabilité du programme, qui s'est poursuivi sous le titre de « Politique d'aide au développement des quartiers centraux » avec des dispositions et une application au niveau géographique identiques. La Division de l'aide au développement du Centre de développement économique et urbain a été chargée d'administrer le programme. La Division a entrepris l'évaluation des applications du programme et a envoyé au conseil municipal ses recommandations relatives aux projets choisis pour recevoir du financement, à des fins d'approbation finale.

Même si elle n'était plus responsable de la gestion du programme, la SOMHADEC a continué d'agir à titre d'organisme de consultation pour le compte du conseil municipal au sujet du présent programme et d'autres programmes de logement municipaux.

Lors de la fusion de l'ancienne Ville de Québec avec 12 municipalités environnantes au mois de janvier 2002, le programme a été transféré à la nouvelle Ville de Québec sous le nom de programme du Fonds de développement et de revitalisation, sans modifier son rôle, mais en élargissant le secteur géographique pour y inclure les anciennes zones des municipalités anciennement avoisinantes (voir la Figure 1). La Division du développement et d'intervention immobilière du Service de développement économique, administre actuellement le programme et des recommandations en matière d'aide financière sont présentées par un comité regroupant jusqu'à sept personnes nommées par la municipalité, notamment des représentants des secteurs du développement et immobilier, des institutions financières, des représentants des milieux universitaire et public, y compris deux conseillers municipaux.

POLITIQUES ET PROGRAMMES COMPLÉMENTAIRES

Par suite des recommandations susmentionnées présentées par le CRÉECQ, la Ville a adopté un certain nombre de programmes de logement offrant des subventions, des prêts et des allègements d'impôts pour les projets dans la partie centrale de la ville. Nombre de ces programmes sont à coûts partagés avec le gouvernement provincial (p. ex. par l'intermédiaire de la Société d'habitation du Québec aux termes du Programme de revitalisation des vieux quartiers). Voici quels sont les principaux programmes municipaux visant la partie centrale de la ville :

- aide pour l'accession à la propriété, offre de subventions jusqu'à concurrence de 5 000 $ (selon le nombre d'enfants dans la famille) aux familles qui accèdent à la propriété dans les quartiers plus anciens de la ville;
- crédits d'impôts à titre d'aide additionnelle fournie aux bénéficiaires du programme d'aide pour l'accession à la propriété;
- subventions accordées pour rénover des logements locatifs, et contrôle des augmentations ultérieures de loyer;
- subventions consenties aux artistes pour transformer leur milieu de travail de façon à pouvoir y vivre et travailler;
- subventions (jusqu'à 30 % du coût total des travaux admissibles. Subvention maximale de 20 000 $ par logement ou de 500 000 $ par immeuble) accordées en vue de la construction de logements résidentiels neufs et de la conversion d'immeubles non résidentiels en immeubles de logements.

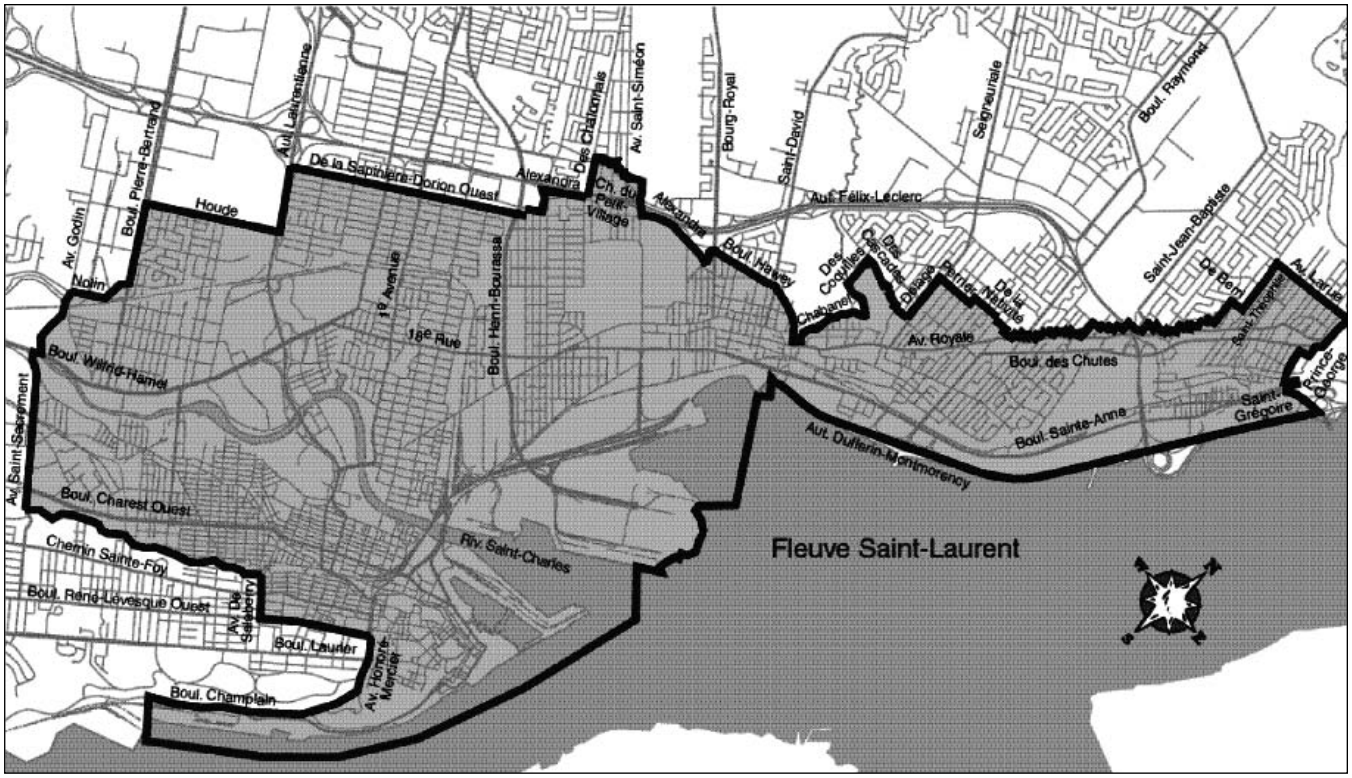

Figure 1 : Limites de la zone d'application du programme
Source : Ville de Québec

Ces programmes diffèrent de l'initiative du Fonds de développement et de revitalisation, car ce sont des programmes normalisés dont les critères établis permettent de déterminer l'admissibilité et les niveaux du financement que peuvent recevoir les demandeurs. À l'inverse, le Fond étudie chaque demande individuellement et les représentants décident quels projets recevront du financement et à quel niveau. Habituellement, les projets qui reçoivent de l'aide du Fonds sont ceux qui ont besoin d'une aide en sus de celle offerte par l'intermédiaire des programmes non discrétionnaires. Ce sont généralement des projets plus importants dans des secteurs où ce type de projets présente des difficultés particulières.

Au cours d'une étude approfondie de la politique de logement de la Ville, entreprise en 2000, tous les programmes de logement municipaux ont été examinés. À l'issue de cet examen il a été recommandé de continuer la série de programmes et dans certains cas de les élargir afin d'en faire bénéficier davantage de propriétaires et de ménages ayant besoin d'aide.

La Ville a également produit un guide à l'intention des propriétaires et des architectes qui entreprennent des projets de développement dans le secteur central de la ville. Le guide définit les principes et les règlements de conception de chaque élément de la construction ou de la rénovation de l'immeuble afin de veiller à ce que les résultats architecturaux soient conformes au caractère patrimonial du secteur.

RÉPONSES DES INTERVENANTS

Le programme est largement appuyé par les propriétaires qui résident dans le secteur ciblé. Ils ont indiqué que, sans ce programme, une bonne partie du développement du secteur central depuis le début des années 1990, ne se serait pas concrétisé.

Cependant, le programme, tout au moins lorsqu'il était administré par la SOMHADEC a été critiqué dans les médias par les personnes tout à fait opposées aux subventions publiques consenties aux entreprises privées à but lucrative. La SOMHADEC a également été critiquée car aucune loi n'exige qu'elle fournisse de l'information, parce qu'elle manque de transparence et dispose d'un trop grand pouvoir discrétionnaire dans la prise de décisions. Certains de ces enjeux ont été résolus par le transfert du programme à la Ville en 2000.

Les défenseurs du programme ont fait valoir les larges investissements du secteur privé obtenus en dépensant relativement peu de fonds publics, la hausse de la valeur des propriétés dans le secteur et l'augmentation des recettes municipales, au moyen des taxes foncières, par suite des nombreux projets réussis financés par le programme.

Des dépliants ont été distribués dans la ville par l'intermédiaire d'établissements financiers comme les Caisses populaires, afin de faire connaître le programme.

RÉTOMBÉES

Entre 1991 et 2000, 48 projets ont reçu une aide financière de la SOMHADEC. Dix-huit de ces projets étaient des immeubles de logements résidentiels, ce qui a permis d'accroître de 555 le nombre de logements dans le secteur ciblé, notamment 316 logements locatifs et 239 logements en copropriété. Dix des projets portaient sur la conversion d'immeubles non résidentiels en immeubles résidentiels, regroupant 396 logements. En outre, 153 logements ont été construits et six ensembles résidentiels existants ont fait l'objet d'importantes rénovations. Presque tous les ensembles résidentiels se trouvaient dans le quartier Saint-Roch, un secteur particulièrement délabré où les promoteurs hésitaient à s'avancer dans des projets ne bénéficiant d'aucune aide du secteur public, et où l'on trouvait de grands ensembles pouvant être transformés à des usages résidentiels.

Figure 2 : Les Lofts Laliberté
Source : Laliberté

Un ensemble type est Les Lofts Laliberté. Cet ancien grand magasin a été rénové et transformé à 75 % en un immeuble de logements résidentiels, comprenant 51 logements locatifs avec des locaux commerciaux situés aux étages inférieurs, ainsi que le grand magasin actuel.

Avant sa rénovation, l'immeuble dont certaines parties ont été construites en 1870, était partiellement inoccupé et dans un état délabré. Une garantie d'emprunt de 500 000 $ a été consentie sur une créance hypothécaire par un prêteur privé, ainsi qu'une subvention de 2 millions de dollars. L'ensemble évalué à 4,2 millions de dollars a été achevé en 1999. Voir l'étude de cas sur Les Lofts Laliberté à la partie 2 de cette étude de la SCHL « Études de cas sur la densification résidentielle : Projets réalisés ».

Depuis le transfert du programme à la Ville en 2000, les nouveaux projets ont été interrompus en raison des nombreux changements organisationnels, notamment le transfert du programme lui-même, la fusion de la Ville de Québec et des municipalités avoisinantes et d'importantes modifications des programmes de logement provinciaux. Cependant, la Ville prévoit entreprendre sous peu de nouveaux projets.

QUESTIONS FINANCIÈRES

Cinq employés municipaux relevant de la Division du développement et d'intervention immobilière du Service de développement économique sont chargés du programme du Fonds de développement et de revitalisation. Ce sont le coordonnateur du programme (0,2 EPT), deux analystes financiers (0,3 EPT chaque) et un technicien qui estiment les coûts de construction (0,2 EPT), soit au total l'équivalent d'un poste à plein temps. Les bénéficiaires sont tenus de payer un droit de demande de 1 000 $, pour aider à assumer certains coûts de personnel.

Depuis le début du programme en 1991, la Ville a investi un total de 9,611 millions de dollars dans des ensembles résidentiels, 89 % de cette somme sous forme de subventions directes, environ 9 % sous forme de garanties d'emprunt, et 2 % sous forme de prêts. La contribution moyenne s'est élevée à 17 300 $ par logement produit. La valeur totale du développement s'est élevée à près de 54 millions de dollars : autrement dit, chaque dollar public investi a permis d'attirer 5,6 dollars d'investissements privés. On estime que la Ville obtiendra le rendement de son investissement dans le programme sur une période de 10 à 15 ans, grâce à l'augmentation des impôts fonciers.

ÉVALUATION

Le programme démontre la viabilité d'un programme municipal axé sur l'aide financière accordée à des propriétaires et à des promoteurs immobiliers en vue d'accroître le parc de logements dans le secteur visé. Le programme a permis d'accroître sensiblement le nombre de logements, de tirer parti d'importants investissements privés et de contribuer à augmenter les recettes fiscales municipales. Un grand nombre de projets ayant bénéficié de l'aide du programme appelait la conversion ou la rénovation d'immeubles existants, ce qui a permis de préserver et de restaurer le patrimoine bâti du secteur.

Une bonne partie de l'activité du programme portait sur un secteur central particulier, soit le quartier Saint-Roch. Ce programme a permis de transformer ce quartier pauvre et stagnant en un secteur dynamique qui attire maintenant de nouveaux résidents, des commerces, des institutions et des boutiques de prestige, grâce aux changements survenus sur le marché du logement et le type de renouveau que l'on remarque dans les quartiers centraux des villes de l'ensemble du pays.

Il est possible de recourir à un programme lorsqu'il existe sur le marché une demande de logements pour un secteur spécifique, mais qui n'intéresse plus les investisseurs en raison de la dégradation des conditions du quartier ou d'autres obstacles. Le programme donne à la municipalité l'occasion d'exercer un contrôle sur la modification du milieu bâti et pour réaliser des objectifs en matière de planification et de conception tels que la revitalisation des secteurs clés et la préservation et la restauration des valeurs du patrimoine.

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

PERSONNE-RESSOURCE :

Jean-Yves Tellier
Directeur
Division du développement et d'intervention immobilière
Service de développement économique
Ville de Québec
Tél. : (418) 641- 6411, poste 2730
Téléc. : (418) 641-6139
jytellie@ville.quebec.qc.ca

DOCUMENTS :

Rapport d'activités et états financiers 2001. Société municipale d'habitation et de développement Champlain

Ville de Québec. 2002. Conserver et mettre en valeur les quartiers centraux de Québec : Un guide pour que Québec préserve son visage particulier. Division design, architecture et patrimoine.

Ville de Québec. 2000. Politique d'habitation. Division de l'aménagement du territoire, Centre de développement économique et urbain.

SITE WEB :

http://www.ville.quebec.qc.ca/fr/ma_ville/vivre_quebec.shtml

LA DENSIFICATION RÉSIDENTIELLE

ÉTUDES DE CAS

Initiatives municipales

POLITIQUE SUR LA SUPERFICIE DES LOTS DE MAISON INDIVIDUELLE

Richmond, Colombie-Britannique

RÉSUMÉ

Le processus permet de subdiviser les lots suburbains en deux, conformément à une politique sectorielle adoptée après une vaste consultation des propriétaires visés.

Date de mise en oeuvre : 1989

Principaux résultats : 522 nouveaux lots suburbains ont été créés depuis l'adoption de la politique.

CONTEXTE

Richmond est une municipalité en pleine croissance située au sud de Vancouver, dans le District régional du Grand Vancouver. La municipalité de banlieue se transforme rapidement en une zone plus urbaine avec de grandes artères et un centre-ville mixte relié aux voies de transport rapide.

Bon nombre des maisons individuelles de Richmond ont été construites dans les années 1950 et 1960 sur de grands lots (60 à 70 pieds de façade). Dans les années 1980, ces maisons ont commencé à montrer des signes de vieillissement, et certains propriétaires envisageaient leur démolition. Cette situation, en plus de la croissance démographique et de l'augmentation de la valeur des terrains, a suscité un intérêt pour subdiviser les lots afin que deux nouvelles maisons viennent remplacer la structure originale. La municipalité recevait régulièrement des demandes de propriétaires et de petits constructeurs pour subdiviser des terrains en deux ou plusieurs lots, mais n'avait établi aucune procédure à cet égard. Par conséquent, ces demandes étaient traitées sur une base individuelle, donnant l'impression que les changements se faisaient de manière désordonnée. Une procédure officielle devait être mise en place afin de déterminer la superficie adéquate des lots pour chaque quartier et de faire connaître aux résidents les changements qui allaient être apportés à leur environnement construit.

DESCRIPTION ET OBJECTIFS

Le processus sur la superficie des lots de maison individuelle a été mis en œuvre par l'article 702 du règlement de zonage et de développement de la municipalité, adopté en 1989. Le « processus 702 » a été établi afin que les demandes de subdivision de lots dans les quartiers résidentiels de faible densité soient traitées équitablement et de façon cohérente.

La politique s'applique aux quartiers de faible densité (maisons individuelles) situés à l'extérieur du centre et à l'intérieur d'un périmètre formé par des grandes artères (mais pas aux propriétés situées sur ces artères). Lorsqu'une demande de rezonage est faite (normalement par le propriétaire actuel ou un constructeur spéculateur de petite échelle) pour subdiviser le lot d'une maison individuelle, le conseil peut demander au personnel de l'aménagement de mener une étude sur la superficie des lots pour le secteur environnant. Ce secteur peut être de quelques lots seulement ou aussi grand que 500 lots. Cependant, la majorité des études se font pour moins de 100 lots.

Les résidents d'un secteur à l'étude reçoivent une lettre les invitant à participer à une réunion publique d'information avec le service de l'aménagement, afin de discuter de la superficie des lots pour les maisons individuelles, de même qu'un questionnaire sur leurs préférences à ce sujet. Une analyse technique détaillée est également menée en vue de déterminer si les services matériels et communautaires actuels peuvent accueillir un surplus de population.

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

Selon les préférences de la collectivité et les résultats de l'analyse technique, le service de l'aménagement recommande une politique sur la superficie des lots. On tient ensuite une réunion publique, puis une audience publique officielle, afin de débattre de la recommandation et de la peaufiner, et d'attacher au besoin des conditions à l'approbation de subdivision. Les recommandations sont enfin soumises au conseil, procède au vote sur l'adoption ou le rejet de la politique.

La figure 1 est un exemple de l'application de la politique 702. Elle montre les anciennes désignations de zonage et les secteurs où la subdivision en lots de 9 mètres (R1/A) est permise. (Certains des lots illustrés sont déjà zonés R1A en raison des rezonages antérieurs effectués en vertu des anciennes politiques 702 et ne peuvent être subdivisés à nouveau.)

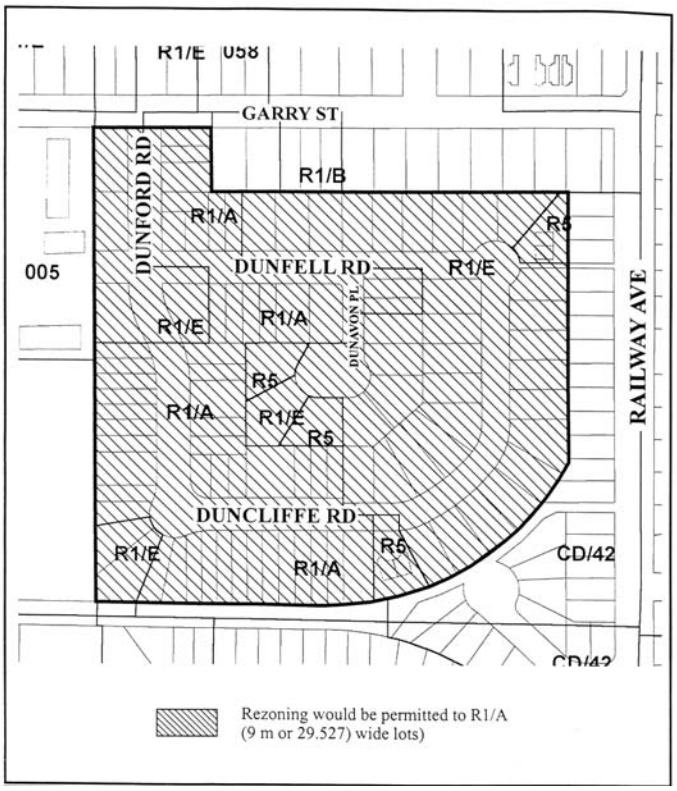

Figure 1 : Secteur où les lots pourront être subdivisés en vertu de la politique 702
Source : Municipalité de Richmond

Lorsqu'une politique sur la superficie des lots est adoptée pour un secteur, elle guide les décisions du conseil quant aux demandes futures de rezonage pour une période de cinq ans. Ainsi, le conseil n'a plus à évaluer séparément chaque demande. Si elle est conforme à la politique déjà adoptée pour le secteur, une nouvelle demande est automatiquement acceptée. Si une demande est contraire à la politique et que cette dernière est en vigueur depuis plus de cinq ans, une nouvelle étude sera menée afin de réévaluer la politique.

Les premières politiques 702 ont été adoptées en 1989 et au début des années 1990. Aujourd'hui, des politiques 702 ont été adoptées pour la plupart des secteurs de maisons individuelles et, dans de nombreux quartiers, elles ont été révisées une ou deux fois pour des périodes de cinq ans. Les quartiers définis à l'origine ont parfois été divisés afin que les politiques s'appliquent à des secteurs plus restreints.

POLITIQUES ET PROGRAMMES COMPLÉMENTAIRES

Environ la moitié du territoire de Richmond fait partie d'une réserve de terres agricoles sous réglementation provinciale. Les développements non agricoles y sont interdits, ce qui limite le nombre de terrains disponibles pour une population en pleine croissance. Un exercice de planification stratégique mené à la fin des années 1980 a montré qu'il fallait permettre une densification modérée de la population dans les quartiers existants, mais à un rythme que chaque quartier choisirait.

Au départ, le processus 702 s'appliquait autant aux secteurs résidentiels qu'aux grandes artères les délimitant. Au fil des années, la municipalité a choisi de ne plus appliquer les politiques sur la superficie des lots à ces grandes artères afin d'élaborer un cadre plus adapté à ces secteurs.

La politique de réaménagement des grandes artères de la municipalité encourage à divers degrés leur densification. À proximité du centre des quartiers, la politique du conseil est d'encourager la construction de maisons en rangée et d'immeubles bas, plutôt que celle de maisons individuelles ou de duplex. À l'extérieur des centres, les maisons individuelles sont permises, mais on y encourage néanmoins la construction de duplex et d'immeubles de plus grande densité, comme les maisons en rangée.

Cette politique est mise en œuvre conjointement avec une nouvelle initiative visant à restructurer les grandes artères en aménageant des ruelles, afin de réduire le nombre d'entrées de cour et les problèmes causés par les automobiles qui en sortent. Cette initiative profite des propositions de réaménagement sur les grandes artères pour introduire des segments de ruelle à l'arrière des nouveaux bâtiments. Lorsque le réaménagement sera entièrement terminé, la ruelle sera parallèle à l'artère principale et ses sorties mèneront à des rues secondaires ayant un accès restreint à celle-ci.

RÉPONSE DES INTERVENANTS

Le processus 702 a été introduit en 1989 dans le cadre général de la révision et de la consolidation du règlement de zonage et de développement de la municipalité, et n'avait suscité à l'époque que très peu l'intérêt du public. En revanche, les études sur la superficie des lots et les rezonages effectués en vertu du règlement municipal attirent beaucoup plus l'attention du public.

Figure 2 : Exemple des lots créés par les politiques sur la superficie des lots
Source : Municipalité de Richmond

Chaque étude et chaque rezonage effectué conformément au processus 702 donnent lieu à un vaste processus de consultation. Les propriétaires du secteur à l'étude peuvent indiquer leurs préférences quant à la superficie des lots dans un questionnaire qu'ils reçoivent par la poste, et ils sont invités à assister à une réunion publique d'information organisée par les employés municipaux. Même si une politique sur la superficie des lots a déjà été adoptée pour un secteur, la Municipal Act exige que chaque demande de rezonage fasse l'objet d'une audience publique et que les propriétaires touchés soient invités à y participer.

Dans la majorité des cas, le conseil obéit aux volontés exprimées par les propriétaires lors du processus de consultation. Dans certains cas, les propriétaires ont choisi de maintenir les lots actuels, le plus souvent dans les quartiers plus aisés. L'opposition vient normalement des propriétaires voisins et s'explique par la peur de voir de plus petits lots venir réduire la valeur des propriétés. Les personnes rencontrées manifestent également une certaine inquiétude quant à la circulation, à la densité et au stationnement. Les demandes de subdivision sont normalement acceptées dans les quartiers où le nombre de logements locatifs est plus élevé ou lorsque le demandeur a réussi à obtenir l'appui de ses voisins.

RETOMBÉES

Jusqu'à présent, le conseil a approuvé 55 politiques sur la subdivision des lots. Elles couvrent environ 65 % de tout le territoire de la municipalité occupé par des maisons individuelles. Plusieurs facteurs peuvent expliquer le fait qu'il n'y ait pas de politiques dans certains secteurs. Les lots sont peut être, par exemple, trop petits pour qu'on puisse envisager leur subdivision.

Ces politiques ont désigné plus de 1 000 lots pour lesquels une demande de rezonage serait automatiquement approuvée. De ces lots en sont nés 522 nouveaux sur lesquels des maisons ont été construites dans 95 % des cas. Seules les maisons individuelles détachées sont permises sur ces nouveaux lots. La figure 2 est un bon exemple du type de maison construit sur un lot subdivisé.

QUESTIONS FINANCIÈRES

Après l'adoption d'une politique permettant la subdivision des lots, la densité de population augmente graduellement dans le secteur visé. L'objectif de l'analyse technique est de déterminer si la municipalité doit améliorer ses infrastructures (par exemple, les réseaux d'égout et d'aqueduc). Jusqu'à présent, aucune amélioration n'a dû être apportée aux infrastructures en place.

Les principaux coûts pour la municipalité sont ceux associés à la préparation des questionnaires, à la compilation des résultats, à la tenue des réunions d'information, à la coordination des analyses techniques et à la rédaction des recommandations qui seront présentées au conseil. Maintenant qu'une politique a été élaborée pour la majorité des secteurs, la gestion du processus ne demande que très peu de temps de travail. Cependant, au cours des premières années, cette tâche nécessitait un employé à temps partiel. Un ingénieur municipal est également présent lors des réunions publiques, afin de répondre aux questions sur les améliorations physiques à prévoir dans les quartiers visés par une politique 702 (trottoirs, caniveaux, éclairage). Au plus fort du processus, l'ingénieur consacrait environ 0,25 ETP à ces réunions.

Les droits de demande de rezonage, qui sont de 3 000 dollars pour chaque paire de lots créée en vertu du processus 702, permettent de récupérer certains des coûts en personnel associés au processus.

Les propriétaires qui font une demande de rezonage doivent par ailleurs payer pour la remise en état des commodités. Par exemple, si le lot en question se trouve sur une rue où il y a un fossé, le propriétaire doit payer pour le couvrir et y faire passer un ponceau, ajouter un trottoir, planter des arbres et installer un système d'éclairage. Le propriétaire peut réaliser lui-même les travaux ou verser un montant dans le fonds d'amélioration des quartiers administré par la municipalité. Ce montant s'élève normalement à environ 11 000 dollars par nouveau lot. Lorsque ces droits ont été versés pour la moitié des lots d'une rue, la municipalité utilise le fonds pour réaliser les travaux nécessaires.

Au nombre des autres frais que doit débourser le propriétaire, mentionnons des droits de demande de subdivision de 750 dollars, des redevances de développement de 13 000 pour chaque nouveau lot et une taxe scolaire de 369 dollars par logement. Les frais de raccordement au système d'aqueduc sont de 2 850 dollars par logement. Un propriétaire qui souhaite subdiviser son lot devra payer près de 60 000 dollars à la municipalité. Ce montant peut paraître faramineux, mais il ne faut pas oublier que la vente d'un nouveau lot peut rapporter jusqu'à 300 000 dollars à son propriétaire.

ÉVALUATION

La politique sur la superficie des lots semble être une réussite. Elle crée un cadre de travail qui permet de procéder de manière ordonnée à la subdivision des lots. En outre, elle fait en sorte que la municipalité adopte une approche cohérente en vue d'évaluer les demandes de subdivision (rezonage), et donne aux quartiers concernés un mécanisme qui leur permet d'exprimer leurs opinions et d'influencer les décisions. La politique sur la superficie des lots demeure en vigueur pendant cinq ans, soit une période assez longue pour favoriser une certaine stabilité, mais assez courte pour permettre le changement.

Cependant, du point de vue de la densification, la politique s'est révélée être une lame à deux tranchants, puisque les résidents ont le choix d'accepter ou non les changements proposés. Par conséquent, dans certains secteurs étudiés, la politique a stoppé tout processus de changement. De plus, la politique autorise seulement la construction de maisons isolées.

La politique sur la superficie des lots pourrait facilement s'appliquer à d'autres villes où il y a des terrains assez grands pour être subdivisés et des maisons prêtes à être remplacées. La politique peut être mise en application dans un secteur où, pour une raison ou une autre, un plan sectoriel n'a pas été adopté. Si un plan sectoriel est adopté après que la politique sur la superficie des lots ait donné lieu à l'adoption de politiques spécifiques, celles-ci peuvent être intégrées au plan sectoriel.

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

PERSONNE-RESSOURCE

Jenny Beran
Planificatrice
Planification des politiques, développement urbain
Richmond (Colombie-Britannique)
Tél. : (604) 276-4212
Téléc. : (604) 276-4052
Courriel : jberan@city.richmond.bc.ca

RAPPORTS ET BROCHURES :

Single Family Lot Size Policy Manual. Sans date. Municipalité de Richmond.

Single Family Lot Size Options: What's it all About? Municipalité de Richmond.

Single Family Lot Size (702) & Rezoning Process. Sans date. Municipalité de Richmond.

SITES WEB :

www.city.richmond.bc.ca (municipalité de Richmond)

LA DENSIFICATION RÉSIDENTIELLE

ÉTUDES DE CAS

Initiatives municipales

PROGRAMME D'INCITATIFS POUR LA CRÉATION DE LOGEMENTS AU CENTRE-VILLE | **Saskatoon, Saskatchewan**

RÉSUMÉ

Le programme original offrait deux incitatifs, soit :

1) un abattement d'impôts fonciers diminuant progressivement sur cinq ans (une exonération de 100 % la première année, de 80 % la deuxième, et ainsi de suite) pour les nouveaux logements locatifs au centre-ville ;
2) un rabais de 50 % sur les droits de permis de construire pour la portion résidentielle de tout nouvel aménagement au centre-ville.

Le programme a par la suite été modifié et offre maintenant une exonération fiscale de 100 % à tous les nouveaux aménagements qui ne visent pas un groupe spécifique de la population (comme les aînés).

Date de mise en oeuvre : Créé en 1999 et modifié en 2002.

Principaux résultats : Deux projets comptant 104 logements au total.

CONTEXTE

En 1998, le service d'aménagement et de construction de la ville de Saskatoon entreprenait une étude exhaustive sur la situation du logement dans le centre-ville et les secteurs environnants. Cette étude se penchait sur la demande présente et future, sur des questions touchant les terrains et les infrastructures et sur les possibilités et les contraintes de l'aménagement immobilier au centre-ville. Une stratégie avait également été élaborée dans le cadre de cette étude. Elle décrivait notamment le rôle que jouent les incitatifs et leur importance.

En décembre 1998, le conseil municipal approuvait l'étude et mettait en œuvre son programme quinquennal Downtown Housing Development, qui introduisait une série d'incitatifs fiscaux dont l'objectif était de stimuler le développement résidentiel au centre-ville. En août 2002, le conseil municipal approuvait des améliorations au programme d'incitatifs et ajoutait une aide limitée pour la rénovation des logements existants.

L'objectif de ces mesures était d'augmenter considérablement la population du centre-ville. La valeur élevée des terrains du centre-ville y a découragé toute forme d'aménagement, ce qui n'a pas été le cas des secteurs périphériques et de banlieue, où les terrains sont moins coûteux. Sont alors apparus des lots vacants ou sous-utilisés, ignorés complètement par des promoteurs. De manière plus générale, le conseil municipal était également préoccupé par le fait que très peu de logements locatifs avaient été créés dans la ville depuis un certain nombre d'années.

DESCRIPTION ET OBJECTIFS

Le programme a vu le jour en 1999 et offrait à l'époque deux incitatifs, soit :

1) un abattement d'impôts fonciers diminuant progressivement sur cinq ans (une exonération de 100 % la première année, de 80 % la deuxième, et ainsi de suite) pour les nouveaux logements locatifs au centre-ville ;
2) un rabais de 50 % sur les droits de permis de construire pour la portion résidentielle de tout nouvel aménagement au centre-ville comptant au moins quatre logements.

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

L'abattement était conditionnel à ce que les logements ne soient pas transformés en copropriétés pour une période de cinq ans. Cette condition a été imposée afin de s'assurer que les logements demeurent locatifs au moins pour cette période. Le programme ciblait les nouvelles constructions, soit notamment les aménagements sur des terrains vacants, les réaménagements de propriétés résidentielles vacantes depuis plus d'un an et les transformations d'utilisations non résidentielles en utilisations résidentielles.

À la fin de 2001, un rapport présenté au conseil recommandait que le programme soit amélioré de manière à augmenter les incitatifs, qu'il soit élargi pour encourager toutes les formes d'aménagement résidentiel, et non pas seulement les logements locatifs, et que le financement de la rénovation des logements existants soit envisagé.

En août 2002, le conseil municipal approuvait ces améliorations au programme existant et le renommait Downtown Housing Incentives Program. Ce programme modifié prévoit une exonération d'impôts fonciers de 100 % pendant cinq ans sur tous les logements, qu'ils soient locatifs ou occupés par leur propriétaire. Par ailleurs, le minimum de quatre logements ne figure plus dans le nouveau programme.

Une des conditions du programme est que l'aménagement ne soit pas restreint à une population spécifique. Pour les aménagements ciblés, comme les maisons pour aînés seulement, un abattement d'impôts fonciers diminuant progressivement sur une période de cinq ans est offert (une exonération de 100 % la première année, de 80 % la deuxième, de 60 % la troisième, et ainsi de suite).

Ce programme a été élaboré par des employés du service d'urbanisme, qui ont travaillé conjointement avec The Partnership, organisme de promotion du centre-ville de Saskatoon, afin de coordonner sa mise en œuvre.

POLITIQUES ET PROGRAMMES COMPLÉMENTAIRES

L'élimination ou l'assouplissement des exigences de stationnement pour les immeubles à logements multiples dans les secteurs résidentiels du centre-ville complète le programme d'abattement d'impôts fonciers. De plus, le programme Downtown Housing Renovation Tax Abatement offre un abattement d'impôts fonciers partiel pour cinq ans sur la rénovation de logements existants dans le centre-ville.

En outre, le programme d'incitatifs est complété par le plan municipal pour le logement au centre-ville, qui contient la stratégie par laquelle la Ville soutient l'aménagement de diverses façons. Il le soutient par l'adoption de normes flexibles, l'examen des demandes de rezonage pour la transformation de bâtiments non résidentiels, l'installation de commodités, l'assemblement de terrains pour les projets immobiliers publics et privés, et l'amélioration continue des infrastructures municipales.

RÉPONSE DES INTERVENANTS

Un vaste processus de consultation auprès de l'industrie du développement, des résidents et des entreprises a été mené dans le cadre de l'étude sur la situation du logement au centre-ville. The Partnership était représenté au comité directeur de l'étude et plusieurs rencontres ont eu lieu avec le Saskatoon Real Estate Board, la Home Builders Association et la Saskatoon Regional Economic Development Authority. Un certain nombre d'événements publics se sont également tenus au cours de l'étude. On a notamment présenté une affiche, installé une table d'information et réalisé des sondages dans le principal centre commercial du centre-ville. Afin de faire connaître le programme d'incitatifs « amélioré », le service d'urbanisme travaille conjointement avec The Partnership à la conception d'une brochure et à l'élaboration d'un plan de marketing.

De manière générale, l'industrie du développement soutient l'initiative, tout comme la Saskatoon Regional Economic Development Authority et la Chambre de commerce locale. Certains des propriétaires actuels de logements locatifs se sont dits inquiets que le programme d'abattement permette aux nouveaux aménagements de demander des loyers moins élevés et de disposer ainsi d'un avantage concurrentiel sur les bâtiments existants. Des discussions se sont également tenues sur les limites du secteur où s'appliquera la politique. Certains intervenants souhaitaient que les incitatifs s'appliquent également aux projets en bordure du centre-ville.

Cela dit, il ne semble pas y avoir beaucoup d'opposition au programme d'incitatifs. L'absence de controverse grave démontre que l'étude sur la situation du logement au centre-ville a réussi à dégager un consensus quant au besoin d'agir pour encourager la création de logements locatifs au centre-ville.

RETOMBÉES

Depuis l'introduction en 1999 du programme original, deux aménagements immobiliers ont tiré avantage des incitatifs, augmentant ainsi de 104 logements le parc d'habitation du centre-ville. Il s'agit des deux seuls aménagements à y avoir été mis en chantier depuis 1999.

Le premier de ces projets, Hampton House, sur la 2e Avenue (figure 1), est situé sur une grande artère et est un bon exemple de la conversion des étages sous-utilisés des bâtiments du centre-ville. Le promoteur a rénové un bâtiment de deux étages de 77 ans, qui abritait autrefois des commerces au rez-de-chaussée et des studios à l'étage. Le rez-de-chaussée était vacant depuis 1995 et l'étage était inutilisé depuis 1979. La façade a été remise en état et le bâtiment a été désigné bien patrimonial municipal. Le rez-de-chaussée accueille aujourd'hui deux locaux commerciaux et l'étage a été complètement transformé en huit appartements locatifs haut de gamme.

Figure 1 : Hampton House – 144, 2e avenue Sud
Source : ville de Saskatoon

Figure 2 : le Franklin – 23e rue et 3e avenue
Source : ville de Saskatoon

Le deuxième aménagement à profiter des incitatifs a été le Franklin (figure 2), un immeuble de 14 étages pour les aînés. Il s'agit d'un aménagement intercalaire érigé sur un ancien parc de stationnement sous-utilisé. Le Franklin compte 96 logements locatifs et constitue une véritable collectivité où sont offerts tous les services.

QUESTIONS FINANCIÈRES

L'étude sur la situation du logement dans le centre-ville, qui a servi de cadre de travail pour l'abattement d'impôts fonciers et les autres incitatifs, a coûté environ 70 000 dollars à la Ville.

Les incitatifs ont été conçus de manière que les employés consacrent le moins de temps possible à leur administration. Par exemple, le processus d'inspection des bâtiments sert à confirmer la conformité aux conditions du programme. Le conseiller en logement de la Ville administre le programme et y consacre environ neuf heures par mois.

Ces deux projets ont été acceptés en vertu du programme original et reçoivent donc un abattement diminuant progressivement, plutôt que des exonérations de 100 %. On estime que les abattements consentis à ces deux projets entre 2001 et 2005 s'élèveront à 546 032 dollars. Le montant (portion résidentielle) qui aurait été payé en impôt pendant cette période sans le réaménagement de ces terrains aurait été de 61 524 dollars environ. On estime que l'impôt foncier (après abattement) s'élèvera à 364 022 dollars pour cette période, soit un gain net de 302 498 dollars.

Les deux projets ont été exonérés des droits de permis de construire, ce qui représente un montant de 12 163 dollars. Les capitaux qui ont compensé les droits exonérés proviennent du fonds Downtown Housing Reserve, dans lequel la Ville investit chaque année 30 000 dollars provenant des parcomètres. Puisque les infrastructures de la ville étaient déjà en place pour accueillir les nouveaux aménagements, la politique n'a entraîné aucun coût indirect majeur.

ÉVALUATION

Lors de son adoption en 1999, le plan officiel avait pour objectif de favoriser la création de 1 400 à 2 100 logements (environ 3 000 personnes) d'ici 2025. Comme il a déjà été dit, les projets achevés en vertu du programme original ont créé 104 nouveaux logements dans le centre-ville. Même si ce résultat est plutôt satisfaisant, il ne l'est pas autant que la Ville le souhaiterait. Voilà pourquoi des « améliorations » récentes ont été apportées au programme.

Le programme modifié met davantage l'accent sur les exonérations que sur les abattements. On estime que l'exonération est un incitatif beaucoup plus puissant que l'abattement. En effet, avec une exonération, le promoteur ne doit payer aucune taxe, alors qu'il doit le faire dans le cas d'un abattement; il reçoit un remboursement l'année suivante. Trois autres projets sont présentement au stade des discussions avec les promoteurs, et il semble que les avantages offerts par le programme soulèvent beaucoup plus d'intérêt.

Le fait que le programme ne concerne plus uniquement les logements locatifs, mais toutes les formes d'aménagement, signifie que les parties bénéficiaires ne seront pas les mêmes qu'avant. Souvent, les promoteurs demeurent longtemps propriétaires des immeubles à logements locatifs et sont par conséquent les principaux bénéficiaires des exonérations fiscales. Dans le cas des copropriétés, par exemple, ce sont les éventuels acheteurs (souvent les occupants) qui profiteront des avantages, et non pas les promoteurs. Cependant, le programme continue d'influencer la décision des promoteurs, puisque les exonérations fiscales peuvent être des outils de marketing pour la vente de leurs logements.

Le potentiel du programme est toutefois limité par les contraintes du marché. Saskatoon est une ville relativement compacte où il y a peu de congestion routière. Ainsi, le temps qu'il faut pour rejoindre le centre-ville à partir des banlieues n'est pas assez long pour convaincre les personnes de laisser tomber leur mode de vie banlieusard pour un autre plus urbain. De plus, les quartiers adjacents au centre-ville comptent parmi les plus intéressants de la ville et demeurent relativement abordables. Il reste un préjugé tenace : le centre-ville est un endroit idéal pour les célibataires et les personnes sans enfants, mais pas pour les familles.

Le programme d'incitatifs a contribué à sensibiliser le public à l'importance économique du centre-ville et au rôle de premier plan qu'il joue dans la construction d'une région saine. Le programme a réussi à influencer certaines décisions d'aménagement et promet d'avoir des répercussions plus grandes, en raison des modifications qui y ont été apportées.

Les responsables de la Ville précisent que les incitatifs ne créent pas à eux seuls de nouveaux aménagements, mais qu'ils peuvent aider à contourner certains obstacles dans des secteurs où le marché n'est pas actif. De fait, ce serait une erreur que d'adopter des mesures incitatives dans des secteurs où il n'y a pas de marché.

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

PERSONNES-RESSOURCES :

Terry Scaddan
The Partnership (Downtown Business Improvement District)
Tél. : (306) 664-0709
Téléc. : (306) 664-2245
Courriel : t.scaddan@sasktel.net
Courriel : the.partnership@sasktel.net

Lorne Sully
Manager
Service d'urbanisme
Services communautaires
Tél. : (306) 975-2686
Téléc. : (306) 975-7712
Courriel : lorne.sully@city.saskatoon.sk.ca

RAPPORTS :

Ville de Saskatoon. 2001. Downtown Housing Study: Phase II. Saskatoon Planning and Building Department.

Ville de Saskatoon. Octobre 1998. Downtown Housing Study. Document préparé par Armin A. Preisksaitis & Associates Ltd., Nicholas Applied Management et UMA Engineering Ltd. pour le Planning and Building Department de Saskatoon.

Ville de Saskatoon. 2001. Downtown Plan.
Pour le consulter, rendez-vous à cette adresse :
http://www.city.saskatoon.sk.ca/dtp/index.html

SITES WEB

http://www.downtownsaskatoon.com
(The Partnership)

http://www.city.saskatoon.sk.ca/org/city_planning/Housing/index.asp
(programmes de logement de la ville de Saskatoon).

http://www.city.saskatoon.sk.ca/org/city_planning/index.asp
(service d'urbanisme de la ville de Saskatoon).

LA DENSIFICATION RÉSIDENTIELLE

ÉTUDES DE CAS

Initiatives municipales

INITIATIVE DE REVITALISATION DES KINGS (Plans secondaires King-Parliament et King-Spadina) — **Toronto, Ontario**

RÉSUMÉ

Un assouplissement des règlements d'aménagement et de zonage pour deux anciens secteurs industriels situés à proximité du centre-ville de Toronto.

Date de mise en oeuvre : 1996

Principaux résultats : Quatre-vingt-six projets d'aménagement sont présentement construits, en construction ou à l'étape de la planification dans les deux secteurs. Une fois achevés, ces projets auront créé 7 040 nouveaux logements.

CONTEXTE

Les secteurs de King-Spadina et de King-Parliament, plus communément appelés les Kings en raison du rôle dominant qu'y joue la rue King, sont adjacents au cœur financier de Toronto (voir la figure 1). Au cours des années 1970, ces secteurs à vocation industrielle ont amorcé un déclin qui s'est accentué à la fin des années 1980 et au début des années 1990, alors que l'activité manufacturière migrait vers les banlieues.

Les principaux règlements de zonage définissaient les Kings comme des secteurs traditionnels hautement industrialisés, y empêchant ainsi tout aménagement moderne. Alors que les secteurs étaient en déclin, la Ville a tenté d'encourager le réinvestissement afin de stimuler la création d'emplois, mais en vain. En effet, cette période a vu les taux d'inoccupation augmenter et certains propriétaires détruire des immeubles historiques afin de réduire leur impôt foncier. Au milieu des années 1990, il était devenu évident que ces secteurs ne pouvaient espérer attirer les industries et qu'il fallait assouplir les restrictions sur l'utilisation du terrain.

En 1995, la mairesse de l'époque, Barbara Hall, lançait un processus de consultation dont le résultat fut l'élimination des restrictions traditionnelles sur l'utilisation du terrain et la nouvelle désignation de secteurs de régénération, et ce, afin d'encourager le réinvestissement, favoriser la création de logements et offrir des espaces créatifs aux entreprises nouvelles. En avril 1996, le conseil de l'ancienne ville de Toronto approuvait les modifications aux règlements d'aménagement et de zonage, afin que ces secteurs connaissent un nouvel essor.

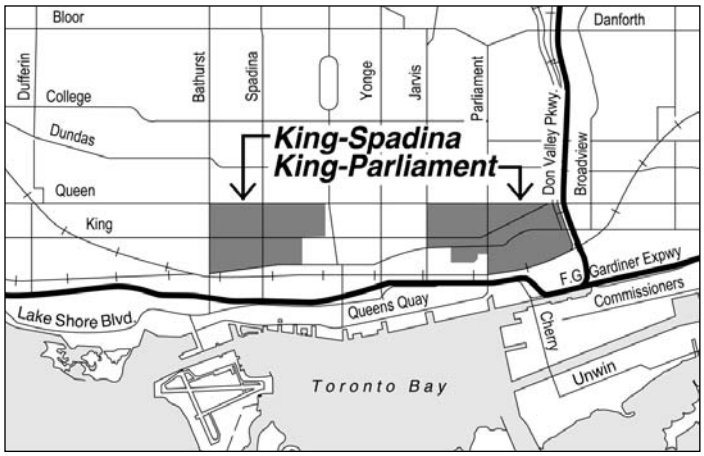

Figure 1 : secteurs de régénération des Kings
Source : ville de Toronto

DESCRIPTION ET OBJECTIFS

L'objectif des plans secondaires King-Parliament et King-Spadina était de déréglementer l'utilisation du terrain dans ces secteurs, d'abandonner la stratégie de politique industrielle et de mettre en place un nouveau système de réglementation

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION
Canada

sur la forme des constructions, afin d'encourager le réinvestissement dans les utilisations mixtes compatibles. En abandonnant la vocation traditionnelle uniquement industrielle et en simplifiant le cadre de réglementation sur l'aménagement, la Ville espère attirer des utilisations mixtes qui conserveront le caractère physique et historique des secteurs, réutiliseront les immeubles existants, rehausseront l'espace public, créeront des emplois et encourageront une bonne synergie entre l'emploi et le logement.

La nouvelle stratégie d'aménagement prévoit notamment :

- une permission de développement de plein droit dans les limites générales de hauteur;
- des politiques d'occupation de sol plus souples afin de permettre la construction de nouveaux immeubles et la transformation d'immeubles existants pour presque n'importe quelle utilisation;
- l'abolition des restrictions sur la densité;
- une nouvelle réglementation sur la forme des constructions établissant des normes sur la hauteur, la concentration, la lumière, la vue et la vie privée;
- l'assouplissement d'un certain nombre de règlements généraux sur le stationnement et le chargement pour les nouveaux immeubles et des exceptions accordées aux immeubles existants et historiques.

Les modifications au zonage ont été approuvées par le conseil avec les nouveaux plans secondaires. La nouvelle désignation de secteurs de régénération permet une grande variété d'utilisations, les terrains pouvant notamment être affectés à l'industrie légère, au commerce, au divertissement, à la vente de détail, au logement ou au travail. Avant d'obtenir un permis de construction, les utilisations industrielles potentiellement nuisibles devront respecter certaines normes quantitatives quant au bruit, aux odeurs et aux émissions atmosphériques. Les modifications au zonage comprenaient également le nouveau règlement sur la forme des constructions, qui fixe les exigences de hauteur et de retrait.

Les nouvelles politiques sur l'aménagement et le zonage représentent un changement majeur par rapport à l'approche que préconisait l'ancienne ville de Toronto. L'approche traditionnelle consistait à imposer des restrictions, notamment sur l'occupation de sol, la densité et même sur la proportion des différentes utilisations sur un même site. Cette approche ne convenait pas aux conditions changeantes du marché dans ces secteurs en pleine transition.

La nouvelle stratégie met l'accent sur la forme des constructions et non sur la densité ou l'occupation de sol. Son objectif est de créer un aménagement prévisible de haute qualité, tout en permettant une certaine souplesse quant à l'occupation de sol. La nouvelle politique exige qu'un nouveau bâtiment cadre avec l'échelle et l'aménagement des bâtiments existants. La hauteur, la densité, la vie privée, la lumière et le vent au sol occupent également une place importante. Ces considérations établissent le cadre à l'intérieur duquel le nouveau bâtiment sera construit.

POLITIQUES ET PROGRAMMES COMPLÉMENTAIRES

Puisqu'il s'agissait de secteurs industriels, les Kings comptent peu d'espaces publics ou de voies piétonnières. Voyant que des améliorations devaient être apportées à ces secteurs industriels pour les rendre plus attrayants aux yeux des entreprises et des résidents, le conseil a adopté en 1997 des plans d'amélioration communautaire pour les secteurs de King-Spadina et de King-Parliament. Ces plans visent à mettre en valeur le caractère historique des secteurs, à y améliorer la qualité des espaces publics et à y accroître la sécurité.

La notion de secteurs de régénération a été empruntée à un rapport d'aménagement intitulé *New Directions for Physical Planning: The Three Lenses*. Ce rapport a été adopté en 1995 par le conseil municipal et propose une nouvelle stratégie d'aménagement des villes. Elle reconnaît trois types de secteurs : les secteurs stables, comme les quartiers résidentiels, où les changements se produisent progressivement, les secteurs nouveaux ou désaffectés, où des projets d'aménagement ou de réaménagement de grande envergure sont réalisés, et les secteurs de réinvestissement, où la réglementation doit être plus souple et les utilisations plus diversifiées. La même stratégie a été employée pour structurer le plan officiel de la nouvelle ville. Les secteurs de réinvestissement sont devenus des « secteurs de régénération » dans le nouveau plan officiel de Toronto et plusieurs autres secteurs (avec des politiques d'aménagement plus souples) ont été désignés un peu partout dans la ville.

La ville n'offre aucun incitatif financier pour encourager le développement dans les Kings.

RÉPONSE DES INTERVENANTS

La nouvelle stratégie d'aménagement dans les Kings a reçu l'appui des hauts dirigeants du Planning Department ainsi que celui d'autres services et du maire de l'époque. Au nombre des tenants externes du projet on compte Jane Jacobs ainsi que d'éminents architectes et urbanistes.

Un forum public d'une journée et une série de rencontres avec des experts externes ont eu lieu dans le cadre du processus de consultation qui a conduit à l'adoption des plans secondaires et des modifications au zonage. L'information recueillie au cours de ce processus de consultation a guidé l'élaboration de l'approche conceptuelle, qui elle a servi à la rédaction des modifications réglementaires nécessaires. Les modifications à l'aménagement et au zonage

de la nouvelle stratégie aient été mises en place à peine huit mois après le premier débat public. Ce fait montre que l'initiative a reçu pleinement l'appui de la collectivité et de l'administration municipale.

Puisque très peu de personnes habitaient ces secteurs à l'époque, aucun résident ne s'est opposé à la politique lors de son introduction. La majorité des propriétaires de terrains ont donné leur appui à la politique, y voyant une approche plus souple qui permettrait d'éliminer les obstacles au développement. Cela dit, une fois la politique en place, certains propriétaires se sont plaints que les restrictions sur l'enveloppe des bâtiments (principalement en ce qui a trait à la hauteur) étaient trop rigides.

La Ville a organisé plusieurs activités promotionnelles lors de l'introduction de la nouvelle stratégie, notamment la réalisation de brochures et de dépliants explicatifs. Ces documents ont été distribués par le personnel de l'aménagement, le bureau du développement économique et les politiciens. Toutes les activités promotionnelles ont cessé après l'introduction de la nouvelle stratégie.

RETOMBÉES

On attribue à la nouvelle stratégie d'aménagement le grand nombre de demandes de développement reçu depuis 1996 pour les Kings. À l'heure actuelle, il y a 86 projets construits, en construction ou à l'étape de la planification dans les deux secteurs. Une fois achevés, ces projets auront créé 7 040 logements. Les nouveaux résidents des Kings sont majoritairement de jeunes adultes sans enfants et travaillent pour la plupart dans le centre-ville.

De nombreux projets prévoient la rénovation et la transformation d'entrepôts désaffectés de plusieurs étages en des unités d'habitation et de travail. Par exemple, un entrepôt de trois étages situé sur la rue Adelaide Est, dans le secteur de King-Parliament, a été transformé en 50 unités d'habitation et de travail avec un minimum d'espaces de stationnement (figure 2).

Figure 2 : Le 379, rue Adelaide, dans le secteur King-Parliament.

D'autres projets consistaient en la construction d'immeubles résidentiels de 15 à 20 étages sur des lots vacants ou en partie non utilisés. The Morgan, un immeuble de copropriétés de 16 étages, situé au coin des rues Richmond et Spadina, en est un bon exemple. L'immeuble, qui a remplacé un bâtiment industriel abritant quatre petites entreprises, compte 217 logements.

Figure 3 : le 150, avenue Spadina, dans le secteur King-Spadina.

En outre, plus de 321 000 mètres carrés (3,5 millions pieds carrés) de locaux commerciaux ont été créés ou sont prévus, souvent à l'intérieur d'anciens bâtiments industriels. Le résultat : depuis 1996, l'emploi a augmenté de 18 % dans les deux secteurs, dépassant même le taux de croissance de 11 % de la ville. Bon nombre de ces emplois ont été créés dans les secteurs des communications, des services aux entreprises et de l'informatique.

QUESTIONS FINANCIÈRES

Aucuns frais exceptionnels n'ont été engagés pour l'élaboration de la nouvelle stratégie d'aménagement dans les Kings. Les coûts en personnel ont été absorbés par les budgets des services, et il n'y a eu aucun frais de consultation, puisque les experts externes ont offert gratuitement leurs conseils.

Puisque les deux secteurs font partie de zones plus grandes, il est difficile d'évaluer les coûts en personnel qui sont directement liés à l'aménagement et à l'administration dans les Kings. En gros, on estime qu'environ 0,4 ETP pour deux employés est consacré à l'administration des demandes d'aménagement dans les deux secteurs et 0,1 ETP aux responsabilités de gestion. D'autres employés municipaux des secteurs de l'aménagement urbain, des travaux publics et du transport doivent également participer à l'évaluation des demandes d'aménagement.

Tous les coûts majeurs associés à l'aménagement, comme pour la décontamination des terrains, doivent être déboursés par les promoteurs pour chacun des terrains. Les plans d'amélioration communautaire (mentionnés plus haut) servent de référence au personnel pour négocier avec les propriétaires afin que les améliorations nécessaires soient apportées au domaine public (par exemple, l'éclairage public, les passages piétonniers, les trottoirs, les boulevards, les parcs et les espaces verts). Essentiellement, on demande aux promoteurs de contribuer à un fonds de réserve en échange de l'autorisation de dépasser les limites de hauteur prévues par le règlement de zonage. Jusqu'à présent, la Ville a amassé environ 500 000 dollars auprès des promoteurs. Ces fonds de réserve seront dépensé conformément aux plans d'amélioration communautaire et aux lignes directrices du conseil. Ils serviront à améliorer le domaine public à mesure que les anciens secteurs industriels se transformeront en des quartiers d'utilisations mixtes.

Il n'y a eu aucune amélioration majeure apportée à l'infrastructure massive dans les deux secteurs. Néanmoins, les deux plans secondaires exigent une stratégie pour la mise en place d'une infrastructure souple (c'est-à-dire des services communautaires) dans les secteurs lorsque plus de 800 logements seront occupées. On travaille présentement à l'évaluation des besoins communautaires.

Entre 1998 et 2002, la réutilisation de bâtiments existants et les nouveaux développements ont fait augmenter la valeur imposable de plus de 28 % (approximativement 400 millions de dollars) dans les deux secteurs.

ÉVALUATION

Les politiques d'aménagement ont, conjointement avec une conjoncture économique favorable, stimulé considérablement le réinvestissement dans les secteurs de King-Parliament et de King-Spadina. Ces anciens secteurs en déclin, qui souffraient d'un manque de réinvestissement, sont maintenant des secteurs dynamiques où les lofts, les locaux commerciaux et l'industrie du divertissement côtoient quelques entreprises résiduelles. Il n'est donc pas étonnant que ces secteurs soient généralement considérés comme de brillants exemples de revitalisation urbaine.

La diversité des utilisations soulève néanmoins certains problèmes, notamment des conflits entre les résidents et les exploitants de salles de spectacle et de bars. En outre, la Ville attend qu'une évaluation des besoins soit menée avant d'investir dans le domaine public, comme dans les parcs et les espaces verts. Enfin, la qualité architecturale est inégale, notamment parce que les pouvoirs de la Ville quant aux détails d'architecture et de matériaux sont limités.

L'approche d'aménagement adoptée dans les Kings représente un changement majeur qui a été rendu possible par l'esprit de leadership dont ont fait preuve le personnel et les dirigeants politiques et par l'apport d'idées novatrices de sources externes. Cela dit, si la conjoncture économique est favorable, un assouplissement des règlements pourrait également produire des résultats positifs dans d'autres secteurs. Puisqu'elle s'intéresse principalement à la forme des constructions, cette approche convient particulièrement aux secteurs au cachet unique qui sont en transition et où il doit y avoir une intégration sensée des diverses utilisations.

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

PERSONNE-RESSOURCE :

Gregg Lintern
Directeur de l'urbanisme
Services d'urbanisme
Ville de Toronto
Tél. : (416) 392-1791
Téléc. : (416) 392-1330
Courriel : glintern@toronto.ca

DOCUMENTS:

Ville de Toronto. Janvier 1996. King-Parliament: Official Plan Part II.

Ville de Toronto. Janvier 1996. King-Spadina: Official Plan Part II.

Ville de Toronto. Janvier 1998. Tracking the Kings (rapport de suivi).

Ville de Toronto. Novembre 2002. Regeneration in the Kings: Directions and Emerging Trends (rapport de suivi).

SITES WEB :

www.toronto.ca (site Web de la ville de Toronto)

www.toronto.ca/planning/kings_execsum.htm (la page Web de la ville sur le projet de régénération des Kings)

www.toronto.ca/torontoplan (la page sur le plan officiel de la ville)

LA DENSIFICATION RÉSIDENTIELLE

ÉTUDES DE CAS

Initiatives municipales

CENTREVENTURE DEVELOPMENT CORPORATION | **Winnipeg, Manitoba**

RÉSUMÉ

CentreVenture consent des fonds publics à une société indépendante gérée par le secteur privé et ayant le pouvoir de prendre des ententes, d'accorder des incitatifs, d'assembler les terrains et d'exercer des pressions pour faire changer les politiques municipales. Son objectif est de revitaliser le centre-ville de Winnipeg, notamment en y encourageant la construction de logements, en accordant des prêts, des garanties d'emprunt et des crédits d'impôt ainsi que de l'aide autre que financière.

Date de mise en oeuvre : 1999

Principaux résultats : Jusqu'à maintenant, CentreVenture a accordé une aide financière à quatre projets mixtes ou résidentiels comptant au total 77 logements.

CONTEXTE

Depuis de nombreuses années, le centre-ville de Winnipeg se caractérise par la détérioration, des propriétés dont la valeur est à la baisse et une population résidentielle en déclin; depuis la fin des années 1980, peu de logements y ont été créés. Pourtant, le centre-ville de Winnipeg regorge de lieux habitables et les prix des maisons y sont raisonnables, si on les compare à ceux d'autres centres-villes canadiens. La possibilité de rénover des bâtiments historiques fait également du centre-ville un lieu unique.

En 1999, l'organisme économique de la Ville, l'Economic Development Winnipeg, a formé un groupe de travail composé de représentants du secteur privé afin d'évaluer les problèmes auxquels est confronté le centre-ville. Le groupe de travail recommandait alors à la Ville de créer une société indépendante qui disposerait des ressources et des pouvoirs nécessaires à la revitalisation du centre-ville.

DESCRIPTION ET OBJECTIFS

En mai 1999, la Ville donnait suite à la recommandation du groupe de travail et créait une nouvelle société publique et privée d'aménagement et de développement, la CentreVenture Development Corporation. Cette société est dirigée par un conseil d'administration bénévole composé d'un président (il s'agissait à l'origine du maire, mais un personnage important du monde des affaires occupe aujourd'hui ce poste) et de huit autres membres du milieu des affaires, et présente un rapport annuel au comité de direction de la politique du conseil municipal.

Grâce aux 3 millions de dollars en fonds de démarrage fourni par la ville de Winnipeg, aux 500 000 dollars (sur deux ans) de la province du Manitoba et au produit net de la vente de terrains municipaux, le secteur privé a investi 25 millions de dollars dans le centre-ville de Winnipeg. La société a participé principalement à des projets commerciaux ou institutionnels, mais les projets résidentiels sont devenus une priorité au cours de la dernière année en raison de l'intérêt du marché pour ce type de développement. Le fonds Urban Development Bank et le Heritage Tax Credit sont au nombre des instruments dont dispose la société pour la création de projets résidentiels.

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

Le rôle de l'Urban Development Bank est de procurer du financement aux projets prometteurs qui ne pourraient normalement pas en obtenir auprès des sources traditionnelles. L'aide financière de la société peut prendre la forme d'un financement complémentaire, de garanties d'emprunt ou de prêts à remboursement conditionnel. La société soutient également les projets autrement que par du financement, notamment en déterminant les projets prioritaires, en réunissant les intervenants et en fournissant de l'information sur les autres initiatives publiques qui pourraient être utiles aux projets.

Le financement complémentaire sert à combler le manque à gagner entre le montant dont a besoin le projet et celui obtenu en additionnant le financement traditionnel, les capitaux du promoteur et les fonds obtenus auprès d'autres initiatives publiques. Par exemple, le financement complémentaire peut servir à combler le manque à gagner entre, d'une part, le prêt consenti par une banque et les capitaux du promoteur, et, d'autre part, les coûts de construction. Dans un tel cas, le prêt de la CentreVenture est accordé progressivement, à mesure que les différentes phases de construction sont achevées et que les fonds sont investis dans le projet. Le titre de propriété sert de garantie et l'hypothèque est libérée progressivement à mesure que les logements sont vendus et que le prêt est remboursé, soit habituellement à l'intérieur de deux ans.

Dans le cas d'une garantie d'emprunt, la société ne consent pas de prêt directement au promoteur, mais dépose des fonds ou cosigne un prêt au nom du promoteur afin d'offrir une garantie au prêteur qui a accepté de financer le projet. Pour les deux types de prêts, la société exige normalement un taux d'intérêt similaire à celui des institutions prêteuses traditionnelles.

Les prêts à remboursement conditionnel sont essentiellement des subventions que le promoteur n'a pas à rembourser s'il se conforme à certaines conditions. CentreVenture consent de tels prêts dans le cadre de son récent programme Downtown Housing Demonstration, dont l'objectif est d'encourager le développement immobilier dans les quartiers Exchange District et Portage-Nord. Ce programme, financé par une subvention de 500 000 dollars de la ville de Winnipeg, aide les promoteurs et les propriétaires du centre-ville à transformer les bâtiments existants, en tout ou en partie, en logements du marché privé. Il a vu le jour à la suite d'une recherche qui montrait que des subventions de 20 000 dollars par logement étaient nécessaires pour combler le manque à gagner entre les taux du marché et les coûts d'occupation pour le développement de logements dans le centre-ville.

Le Downtown Heritage Tax Credit, administré par CentreVenture conjointement avec la ville de Winnipeg, vise à encourager l'investissement de capitaux dans la conservation, la réutilisation et l'adaptation des bâtiments historiques du centre-ville. Le crédit d'impôt est accordé aux propriétaires qui investissent dans la restauration, la réparation et la réutilisation de bâtiments historiques désignés et équivaut à 50 % de l'investissement privé net effectué pour réaliser des travaux admissibles. Un maximum de 250 000 dollars par bâtiment sont accordés. Le crédit est versé au bénéficiaire sous forme d'acomptes sur une période de dix ans et peut servir à payer l'impôt foncier ou la taxe d'affaires. Ces crédits d'impôt peuvent être utilisés conjointement avec les mécanismes de financement décrits précédemment afin de garantir le remboursement. Par exemple, un prêt peut être remboursé sur la période de dix ans en attribuant à CentreVenture le crédit d'impôt dont aurait autrement bénéficié le propriétaire.

Normalement, ce sont les propriétaires qui font appel aux services de CentreVenture en présentant une demande pour un des programmes d'aide.

CentreVenture exige que les projets répondent à certains critères. Ils doivent :

- de préférence, être de taille petite ou moyenne;
- nécessiter au plus 15 % de son financement initial;
- avoir de bonnes chances de réussite;
- présenter des avantages socio-économiques pour le centre-ville (et la ville).

POLITIQUES ET PROGRAMMES COMPLÉMENTAIRES

Le plan pour le centre-ville (1999) et le plan communautaire (2002) de la ville soutiennent largement CentreVenture. Le plan pour le centre-ville (CentrePlan) présente une série de recommandations pour attirer et retenir des résidents dans le secteur. Il recommande notamment de porter une attention particulière au bien-être des piétons, à la sécurité, au stationnement, à l'accès au transport, aux petits commerces fréquentés par les résidents et aux besoins des travailleurs à domicile. Le Plan Winnipeg (2002) intègre la majorité de ces recommandations et encourage fortement le développement dans le centre-ville, notamment en réutilisant et en adaptant les bâtiments historiques et en s'assurant que les règlements de zonage et de construction y autorisent les utilisations mixtes et les formes urbaines compactes.

Figure 1 : territoire sous le mandat de la CentreVenture
Source : Ville de Winnipeg

La décision du conseil de modifier le règlement de zonage (à la suite des pressions exercées par CentreVenture) de manière à permettre la construction de logements dans le centre-ville démontre la volonté de la Ville à faire en sorte que sa réglementation favorise le développement dans ce secteur. En effet, de nombreux bâtiments se trouvaient sur des terrains à vocation industrielle et ce, même si aucune demande n'avait été faite ni n'était prévue pour ce type d'utilisation. La modification a donc stimulé l'investissement et a permis la mise en chantier de projets (dont certains parrainés par CentreVenture) qui auraient été interdits par l'ancien règlement de zonage.

RÉPONSE DES INTERVENANTS

Le CentrePlan est le résultat d'un processus de consultation de cinq ans (1994 à 1999), au cours duquel se sont succédé groupes de travail et ateliers. Son objectif était d'explorer les problèmes et les possibilités que présentait le centre-ville. La ville de Winnipeg dirigeait ce processus, auquel de nombreux organismes, professionnels et citoyens ont participé. Même si le CentrePlan recommandait que la Ville prenne toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre ses recommandations, il ne préconisait pas la création d'une nouvelle société publique et privée. Le CentrePlan recommandait plutôt la formation d'une coalition, composée de représentants des divers intervenants du centre-ville, dont le rôle serait de guider les politiques, d'élaborer une vision, d'énoncer des lignes directrices claires, d'agir comme leader et de représenter tous les intérêts du centre-ville.

Toutefois, le groupe de travail composé de représentants du secteur privé, notamment de promoteurs, de gens d'affaires et de dirigeants communautaires, soutenait largement la création d'une société publique et privée indépendante. Selon les intérêts économiques de la Ville, notamment la Chambre de commerce et le Business Council of Manitoba, la création d'une société publique et privée indépendante était la meilleure façon de donner une direction à la transformation et d'assurer la coopération de divers partenaires à la réussite à long terme du projet.

Lors de la constitution de CentreVenture, la presse avait une attitude qui témoignait bien du scepticisme ambiant à l'idée qu'il était possible de stopper le déclin du centre-ville et de renverser la vapeur. Aujourd'hui, cependant, la presse est généralement en faveur de l'initiative. Les craintes d'abord exprimées se sont dissipées et ont laissé place à l'optimisme et à une attitude favorable.

Ne disposant d'aucun budget publicitaire, la société compte sur les présentations qu'elle donne devant les organismes communautaires et d'affaires pour se faire connaître. Depuis le début, le directeur administratif a donné des centaines de représentations, rejoignant ainsi des milliers d'intervenants, de citoyens et d'investisseurs potentiels.

RETOMBÉES

Jusqu'à maintenant, CentreVenture a accordé une aide financière à quatre projets mixtes et résidentiels. Le 123, rue Princess (figure 2) est un des premiers projets résidentiels à voir le jour dans le Exchange District depuis de nombreuses années. Il s'agit d'un ancien entrepôt abritant maintenant sept logements en copropriété, sur ses quatre derniers étages, et des locaux commerciaux, au rez-de-chaussée. CentreVenture a accordé un financement complémentaire (200 000 dollars) pour les coûts de construction et un crédit d'impôt de 175 000 dollars. Pour obtenir de plus amples renseignements, consultez l'étude de cas sur les Western Elevator Lofts dans la partie 2 de cette étude de la SCHL « Études de cas sur la densification résidentielle : Projets réalisés ».

Figure 2 : 123, rue Princess

Un deuxième projet, le 181, rue Bannantyne (figure 3), est également un ancien entrepôt transformé en 16 logements en copropriété. Ce projet a pu se concrétiser grâce à un crédit d'impôt accordé par CentreVenture et à une aide financière préalablement consentie par la ville de Winnipeg. L'aide financière accordée à ces deux projets a motivé un investissement de 5,4 millions de dollars de la part du secteur privé.

Figure 3 : 181, rue Bannantyne

Les deux autres projets résidentiels qui sont entrepris dans le cadre du programme Downtown Housing Demonstration (mentionné précédemment), dont l'objectif est d'encourager la conversion des bâtiments historiques des quartiers Exchange District et Portage-Nord. Le premier projet est un ancien immeuble à bureaux (le 228, rue Notre-Dame) dont l'espace aux étages supérieurs ont été transformés en 45 logements locatifs et au rez-de-chaussée des locaux commerciaux. Ce projet a été rendu possible grâce à un prêt à remboursement conditionnel de 300 000 dollars et à des crédits d'impôt. Le deuxième projet (les 87 et 89, rue Princess) est un entrepôt désaffecté transformé en 14 logements (8 logements locatifs et 6 en copropriété) et comptant des locaux commerciaux au rez-de-chaussée. Ce projet a vu le jour grâce à une subvention de 200 000 dollars de CentreVenture. L'aide financière accordée à ces deux projets a attiré un investissement de 6,2 millions de dollars de la part du secteur privé.

Les unités des quatre bâtiments sont vendues ou louées aux taux du marché, mais sont abordables selon les standards de Winnipeg. Plusieurs autres projets résidentiels en sont à l'étape de la planification ou aux premiers stades de la construction et devraient créer 100 nouveaux logements sur le marché.

QUESTIONS FINANCIÈRES

Le budget d'exploitation de 250 000 dollars de CentreVenture provient de la ville de Winnipeg. Cet argent sert au fonctionnement d'un bureau pour lequel travaillent à plein temps un directeur administratif et deux employés. Il est important de souligner que les quatre projets résidentiels dont il a été question ne représentent qu'une petite partie des activités du bureau. En effet, plus de 50 ensembles sont présentement projetés ou en développement ou ont été récemment achevés dans le centre-ville, et la majorité d'entre eux ont obtenu une aide financière ou autre de CentreVenture.

Pour ces quatre projets, CentreVenture a accordé 200 000 dollars en financement complémentaire, 175 000 dollars en crédits d'impôt et 500 000 dollars en subventions. Les prêts seront remboursés dans les deux ans suivants la date où ils ont été consentis et l'argent sera réinjecté dans le fonds Urban Development Bank. Lorsque tous les projets seront achevés, ils rapporteront environ 250 000 dollars par année en impôt à la ville de Winnipeg.

Jusqu'à présent, les projets résidentiels n'ont occasionné aucune autre dépense majeure (par exemple, en infrastructures, en démolition ou en décontamination) pour la ville de Winnipeg ou pour CentreVenture.

ÉVALUATION

CentreVenture a réussi à stimuler l'investissement privé dans le centre-ville en n'utilisant que très peu de fonds publics. En moyenne, pour chaque dollar consenti par la société, 8 dollars sont investis par le secteur privé. Les quatre projets résidentiels décrits précédemment sont pratiquement les seuls à avoir été mis de l'avant dans le centre-ville depuis les 15 dernières années, et il ne fait aucun doute qu'ils n'auraient jamais vu le jour sans l'aide de CentreVenture (c'est-à-dire que, sans la participation de la société, aucune institution prêteuse n'aurait financé ces projets).

Cette initiative est également une réussite au plan politique. En effet, satisfait des succès de la société et de la nette progression du développement, le conseil a décidé de renouveler le mandat de CentreVenture pour quatre autres années. Le renouvellement, approuvé

à l'unanimité par le conseil municipal, prévoit l'injection de 7 millions de dollars additionnels dans le fonds Urban Development Bank et l'élargissement du secteur sous le mandat de la société afin de multiplier les résultats.

L'utilité d'une société publique et privée indépendante pour résoudre les problèmes du centre-ville a cependant été mise en doute. Le mandat original de la société lui confiait une vaste gamme de dossiers normalement du ressort des comités du conseil (par exemple, l'évaluation de la conception), ce qui faisait croire que les pouvoirs pour les questions touchant le centre-ville passaient des mains de représentants élus à celles d'une société semi-privée n'ayant pas autant de responsabilités politiques. La rareté des ressources a cependant forcé la société à réduire son champ d'action et à se concentrer sur la stimulation de l'investissement dans le centre-ville, un rôle qui cause moins de frictions avec les autres agences municipales. Ce mandat plus restreint a été rempli par la société avec succès : la tendance vers la revitalisation du centre-ville est évidente et les yeux sont maintenant tournés vers ce secteur plein de promesses.

CentreVenture est un modèle nouveau pour les villes canadiennes : consentir des fonds publics à une société indépendante gérée par le secteur privé et ayant le pouvoir de prendre des ententes, d'assembler des terrains et de contester les politiques publiques. La principale condition nécessaire à la création de CentreVenture a été l'esprit d'initiative dont ont fait preuve le maire et certains membres du conseil. La participation enthousiaste du secteur privé aux travaux de la société a été un autre facteur important de cette réussite.

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

PERSONNES-RESSOURCES

Annitta Stenning
Présidente-directrice générale
CentreVenture Development Corporation
Tél. : (204) 954-7730
Téléc. : (204) 954-7739
info@centreventure.com

Bill Thiessen
Agent de développement des opérations
CentreVenture Development Corporation
Tél. : (204) 954-7735
Téléc. : (204) 954-7739
thiessen@centreventure.com

RAPPORTS :

Ville de Winnipeg (1999) CentrePlan: Working Together for Winnipeg's Downtown.

Ville de Winnipeg (2002) Plan Winnipeg 2020 Vision.

CentreVenture Development Corporation (octobre 1999). Start Up Business Plan Summary.

CentreVenture Development Corporation (octobre 2000). First Year in Review. Rapport au comité de direction de la politique.

CentreVenture Development Corporation (avril 2002). Rapport à la ville de Winnipeg

SITES WEB

http://www.city.winnipeg.mb.ca/ppd/default.stm
(ville de Winnipeg)

www.centreventure.com
(CentreVenture)