

LA PLANIFICATION FONDÉE SUR LE RENDEMENT : ÉTUDE DE CAS À L'ÉTRANGER

Pourquoi cette étude est importante

La présente étude documente les différentes approches utilisées sur le plan international pour la réglementation de l'urbanisme et de l'aménagement, particulièrement l'urbanisme fondé sur le rendement. L'utilisation qu'on a faite de cette approche différente ailleurs peut offrir des perspectives et des leçons précieuses quant à la façon de l'utiliser au Canada afin de favoriser la souplesse et l'innovation dans le domaine de la construction domiciliaire.

Une telle étude s'avère nécessaire par suite des changements importants survenus à l'échelle démographique, sociale et économique de la société canadienne. L'évolution des préférences des consommateurs et de l'abordabilité exige un environnement d'aménagement qui fait de la place à la souplesse et à l'innovation. La réglementation traditionnelle relative à l'urbanisme et à l'aménagement au Canada semble conduire à un contexte d'aménagement qui manque de souplesse et qui risque d'empêcher de répondre efficacement aux demandes du marché. Les efforts qui ont été consentis au Canada afin de refléter la nouvelle réalité du marché ont été désordonnés. En outre, des études récentes effectuées au Canada et aux États-Unis ont démontré que les systèmes de réglementation traditionnels ont pour effet d'accroître les coûts d'aménagement et, souvent, freinent l'innovation technique et conceptuelle. D'autres pays utilisent des approches différentes pour la réglementation relative à l'urbanisme et à l'aménagement. Ces approches différentes comprennent les systèmes d'urbanisme « fondé sur le rendement », qui favorisent la souplesse et l'innovation en matière d'aménagement.

Comment cette étude a été réalisée

La présente étude porte essentiellement sur les expériences faites ailleurs quant à l'utilisation de l'urbanisme fondé sur le rendement. Les données proviennent principalement d'entrevues réalisées auprès de 26 personnes. Au niveau municipal, une personne chargée de la réglementation et un promoteur (comprenant des consultants) ont été interviewés. Dans les cas où différents ordres de gouvernement ont joué un rôle important, on a interrogé des personnes dans les organismes concernés. On a également communiqué avec des experts du monde universitaire en matière d'urbanisme fondé sur le rendement dans chacun des pays. On a effectué une analyse de contenu thématique de toutes les entrevues, chacune ayant été interprétée de manière à déterminer si les approches d'urbanisme fondé sur le rendement utilisées dans d'autres pays pouvaient convenir au contexte canadien. Il a ainsi été possible de se demander si ce genre d'approche pouvait s'adapter au Canada et, le cas échéant, dans quel contexte.

Le zonage traditionnel par rapport à l'urbanisme fondé sur le rendement

En 1916, la première ordonnance de zonage a été adoptée par la ville de New York. Le zonage reposait sur l'idée que des utilisations différentes sont incompatibles, et les administrations locales ont défini des districts où différentes utilisations étaient soit permises, soit interdites.



Bien que le zonage traditionnel puisse convenir à la majorité des scénarios, l'échelle d'aménagement du territoire est maintenant beaucoup plus étendue, plus complexe, et doit tenir compte d'objectifs publics plus larges et d'enjeux plus complexes. Or, même si le zonage traditionnel continue de jouir d'un appui populaire important, différentes solutions de rechange ont été adoptées de manière à assurer une plus grande souplesse face aux exigences réglementaires. L'urbanisme fondé sur le rendement est l'une de ces solutions.

Tandis que le zonage traditionnel a pour objectif de réglementer l'aménagement en contrôlant l'utilisation des terrains, l'urbanisme fondé sur le rendement réglemente les caractéristiques et les fonctions physiques réelles (rendement) d'une utilisation par rapport à des normes prédéterminées. Ces normes sont des mesures quantitatives de l'impact de l'aménagement donnant lieu à une administration non discrétionnaire. Comme les districts de réglementation et les règlements sont fondés sur le rendement plutôt que sur l'utilisation des terrains, il est possible que deux types différents d'utilisation se côtoient sur des terrains adjacents, pourvu que les deux soient conformes aux normes. Les premières normes de rendement étaient relativement simples et comprenaient des critères quant au bruit, à l'éblouissement, aux odeurs, aux vibrations, etc. Les normes sont maintenant généralement plus complexes, étant donné que les attentes en matière de rendement des nouveaux aménagements sont beaucoup plus élevées et peuvent porter sur la gestion de la circulation et des eaux pluviales, la destruction des habitats, certains détails

Pourquoi l'urbanisme fondé sur le rendement est utilisé ailleurs

Différents contextes entraînent la mise en œuvre d'un urbanisme fondé sur le rendement dans d'autres compétences. Dans certains cas, cette approche résulte d'une politique élaborée par un ordre supérieur de gouvernement, alors que dans d'autres, il s'agit strictement d'une initiative locale. Les enjeux visés par l'urbanisme fondé sur le rendement diffèrent aussi, allant de la gestion de la croissance à la conception, de la protection de l'environnement à la rationalisation du processus d'aménagement. Quoi qu'il en soit, il est important de comprendre ces contextes et ce qu'ils signifient si l'on veut réussir l'introduction, l'adoption et la mise en œuvre de cette approche au Canada. En Australie, l'explosion du secteur immobilier a coïncidé avec des niveaux très élevés d'immigration à la fin des années 80, ce qui a causé une flambée du prix des maisons dans les régions métropolitaines. En guise de réponse, une conférence spéciale sur le logement convoquée par le gouvernement fédéral a eu pour effet que la densification urbaine est

devenue l'enjeu principal de la politique d'urbanisme en Australie. La densification urbaine consiste à ramener les gens dans des secteurs urbains grâce à un aménagement résidentiel de plus grande densité. Cette politique était considérée comme un élément clé visant la création de logements abordables et favorisant l'utilisation optimale des infrastructures existantes. Pour mettre cette nouvelle politique en œuvre, le gouvernement fédéral a proposé un cadre national de principes et de procédures d'urbanisme fondé sur le rendement pour un aménagement résidentiel de grande qualité. Appelé « Australian Model Code for Residential Development » (AMCORD), ce cadre donne au gouvernement fédéral les moyens de collaborer étroitement avec les administrations des États, des territoires et des municipalités, les associations professionnelles, ainsi que les entreprises du secteur de l'aménagement afin de s'attaquer aux problèmes urbains de portée nationale. Chaque gouvernement d'État ou de territoire en Australie possède maintenant son propre code type fondé sur l'AMCORD.

En Nouvelle-Zélande, le gouvernement travailliste nouvellement élu a entrepris des réformes radicales et en profondeur du gouvernement et de l'économie en 1984. Au cours de son second mandat, le gouvernement a adopté la *Resource Management Act (RMA)*, une loi destinée à faire de l'aménagement durable une responsabilité claire du gouvernement. Il incombe aux autorités locales et régionales d'administrer la RMA, mais comme cette loi n'est pas d'application obligatoire, celles-ci sont libres d'interpréter et de mettre en œuvre la loi dans le cadre de leurs propres plans comme ils l'entendent. Ainsi, tandis que certaines petites administrations continuent d'utiliser l'approche traditionnelle d'urbanisme municipal et rural, les administrations plus importantes ont adopté une approche fondée sur le rendement en ce qui concerne l'impact de l'aménagement sur l'environnement.

Aux États-Unis, l'adoption d'une approche d'urbanisme fondé sur le rendement est strictement une affaire locale, et non pas une initiative résultant d'une politique d'un ordre de gouvernement supérieur. Le comté de Bucks, en Pennsylvanie, a fait œuvre de pionnier en 1973 en adoptant un modèle d'ordonnance de zonage comportant un élément de rendement afin de protéger les ressources naturelles et d'assurer la souplesse de la conception résidentielle. C'est l'intérêt croissant pour la protection de l'environnement face à l'aménagement et aux pressions exercées afin de satisfaire à une exigence de zonage de l'État prévoyant toutes les utilisations légitimes des terrains qui ont amené la rédaction de ce code fondé sur la performance. Le zonage basé sur le rendement a été reconnu comme un moyen non seulement de protéger les ressources naturelles, mais aussi de permettre la construction de toute une gamme de genres de maison. À Fort Collins, au Colorado, l'examen du système réglementaire a permis de conclure qu'il était incompatible

avec un nouveau plan de politiques sur l'utilisation des terrains fondée sur la gestion de la croissance. Les autorités municipales voulaient un système qui tenait compte des forces du marché et qui offrait un certain contrôle de la qualité sur ce qui allait se passer sur un terrain. Il en est résulté le « Land Development Guidance System » (LDGS), un système qui offre des critères de rendement pour l'aménagement des logements planifiés en guise de solution de rechange au zonage traditionnel. Enfin, à Largo, en Floride, l'examen de la multitude d'ordonnances imprécises et parfois contradictoires de la municipalité en matière d'aménagement, le développement rapide de la région et un climat favorable à la croissance ont mené à l'adoption d'un code fondé sur la performance. Ce code prévoit un plus grand nombre d'utilisations dans chaque catégorie, la détermination de la densité en fonction du nombre de logements à l'acre plutôt que par le type d'habitation, ainsi que le contrôle de l'utilisation des terrains selon les rapports qui s'établissent entre les surfaces imperméables et les surfaces de plancher par rapport à l'ensemble, plutôt qu'au moyen de marges de recul, de limites de hauteur et de dimensions minimales des lots.

Leçons à tirer pour le Canada

L'expérience d'autres pays peut éclairer la discussion quant à l'application possible d'un urbanisme fondé sur le rendement au Canada. L'étude présente 12 leçons clés:

1) Les Australiens semblent avoir réussi, la clé de leur succès résidant dans une approche descendante volontaire qui met l'accent sur l'utilisation clé des terrains, qui tient compte des relations intergouvernementales et qui est sensible aux besoins des entreprises et de la collectivité; 2) Au Canada, toute initiative locale en faveur d'une approche d'urbanisme fondé sur le rendement impliquerait la participation de l'ordre de gouvernement supérieur en raison des lois provinciales en matière d'urbanisme. Bien que différents ordres de gouvernement poursuivent des objectifs différents, ceux-ci devraient être compatibles; 3) Étant donné que les changements peuvent s'avérer coûteux et susciter des résistances, il est important d'en minimiser les coûts en mettant l'accent sur les éléments essentiels et en assurant un choix entre l'approche traditionnelle et la nouvelle approche. Il est important de se demander si l'urbanisme fondé sur le rendement est nécessaire; 4) Dans les cas où l'urbanisme fondé sur le rendement est considéré comme une panacée qui englobe toutes les utilisations des terrains et vise une multitude d'objectifs, cette approche peut devenir arbitraire et trop complexe. La solution consiste à ne pas laisser les moyens décider de la fin; 5) Un événement important peut être catalyseur de changement, et même s'il est important de tenir compte de la psychologie du changement, le changement pour lui-même doit être évité; 6) Étant donné que l'urbanisme relève des pouvoirs

publics, ces derniers doivent promouvoir une approche fondée sur le rendement; 7) Le compromis entre souplesse et prévisibilité est-il un faux-fuyant? L'étude a démontré que si le zonage traditionnel est prévisible dans les cas ordinaires, on peut dire la même chose de l'approche fondée sur le rendement dans les cas extraordinaires et innovateurs; 8) La complexité constitue le véritable défi. La clé consiste à limiter l'étendue de l'approche à quelques objectifs clairement articulés, à mettre l'accent sur quelques utilisations clés des terrains et à laisser les promoteurs choisir l'approche qu'ils préfèrent; 9) Bien que la complexité constitue le véritable défi, la cohérence de l'approche est l'objectif véritable : les promoteurs veulent simplement un processus d'urbanisme cohérent qui les traite équitablement et qui leur permet de se faire une concurrence loyale peu importe la direction qu'ils empruntent; 10) Une base commune, telle est la clé du succès: cela veut dire que le meilleur scénario est celui où un gouvernement favorable à la croissance met cette approche en œuvre durant une période de croissance élevée; 11) Les gens peuvent collaborer, peu importe la diversité, voire les antagonismes; 12) Si on leur donne le choix entre un urbanisme fondé

La SCHL et le Centre canadien du partenariat public-privé dans l'habitation (CCPPPH)

Le Centre canadien du partenariat public-privé dans l'habitation de la SCHL favorise et encourage la formation de partenariats afin d'augmenter l'offre de logements abordables. Le Centre fournit des avis sur les solutions juridiques, financières et réglementaires, met à l'essai de nouvelles ententes de financement et d'occupation et diffuse l'information sur les pratiques fructueuses. D'autre part, le Centre cherche à créer des partenariats, tout particulièrement à l'échelle de la collectivité, avec les organismes à but non lucratif qui s'occupaient auparavant de la mise en œuvre de logements sociaux, avec les organismes confessionnels, avec les groupes ethniques et culturels, avec les constructeurs et promoteurs et avec les municipalités.

Le Centre dispose de nombreux outils facilitant la production de logements abordables, dont les suivants :

- les Guides des règles de l'art,
- la recherche sur les partenariats,
- les conseils d'experts,
- les nouvelles pistes d'affaires,
- les prêts sans intérêts dans le cadre du Programme de financement pour la préparation de projets, et
- l'accès simplifié à l'assurance hypothécaire afin d'aider les groupes à financer les projets de logements abordables.

Recherche de la SCHL sur la mise en œuvre de logements abordables au Canada à l'aide des partenariats publics-privés

La SCHL a mené à terme de nombreuses recherches et études de cas où on examine les moyens susceptibles de soutenir la mise en œuvre de logements abordables au Canada à l'aide de partenariats publics-privés. On peut se procurer un exemplaire des rapports de recherche au Centre canadien de documentation sur l'habitation. La liste ci-dessous énumère les rapports publiés ainsi que les travaux de recherche en cours dont les résultats seront publiés dans un avenir rapproché.

Rapports publiés

- Guide des partenariats de logement abordable
- Le rôle des partenariats publics-privés dans la production de logements abordables : Évaluation de l'expérience américaine et leçons à tirer pour le Canada
- Initiatives de réglementation municipales : Production de logements abordables
- La page Web de la SCHL sur le logement abordable (www.cmhc-schl.gc.ca)
- Analyse détaillée d'expériences en autoconstruction
- Partenariats publics-privés en infrastructures municipales

Recherche en cours

- Solutions aux problèmes d'abordabilité du logement : 15 initiatives réussies
- Fonds fiduciaires pour le logement : nature, applicabilité et potentiel au Canada
- Guide pour la création de fonds fiduciaires pour le logement au Canada
- Étude documentaire sur les organismes philanthropiques qui appuient le logement abordable au Canada
- Modalités d'occupation non traditionnelles
- Mesures d'urbanisme municipales favorisant la production de logements abordables

Directeur de projet de la SCHL : David Scherlowski,
Division de la recherche

Rapport de recherche : La planification fondée sur le rendement : étude de cas à l'étranger

Consultants : Hok-Lin Leunge (Université Queen),
et Kevin A. Harper (Harper, Longino, Robinson)

On peut obtenir un rapport complet sur ce projet de recherche auprès du Centre canadien de documentation sur l'habitation à l'adresse indiquée plus bas.

Recherche sur le logement à la SCHL

Aux termes de la partie IX de la Loi nationale sur l'habitation, le gouvernement du Canada autorise la SCHL à consacrer des fonds à la recherche sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et à en publier et diffuser les résultats.

Le présent feuillet documentaire fait partie d'une série visant à vous informer sur la nature et la portée du programme de recherche de la SCHL.

Les feuillets documentaires de la série **Le point en recherche** comptent parmi les diverses publications sur le logement produites par la SCHL.

Pour recevoir la liste complète de la série **Le point en recherche**, ou pour obtenir des renseignements sur la recherche et l'information sur le logement de la SCHL, veuillez vous adresser au :

Centre canadien de documentation sur l'habitation
Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario) K1A 0P7

Téléphone : 1 800 668-2642
Télécopieur : 1 800 245-9274

NOTRE ADRESSE SUR LE WEB : www.cmhc-schl.gc.ca/Recherche