

DÉVELOPPEMENT DE COLLECTIVITÉS DURABLES : ÉLABORATION DU RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL POUR LE 21^e SIÈCLE

Introduction

D'importantes recherches ont été menées au Canada et à l'étranger sur la planification de collectivités durables. Le nombre de collectivités durables actuellement en place varie beaucoup d'un pays à l'autre.

Les collectivités conçues et construites selon les principes du développement durables jouissent d'avantages économiques, sociaux et environnementaux considérables.

À ce jour, toutefois, la combinaison de résultats de la recherche et d'exemples de réussite n'a pas modifié considérablement le paysage canadien dans le sens d'un développement plus durable.

Objectifs de la recherche

La recherche a tenté de faire le point sur la situation concernant les travaux actuels en matière de planification et de développement de collectivités durables au Canada et de déterminer s'il existe une relation entre les travaux effectués au Canada et ceux réalisés en Australie, en Nouvelle-Zélande, aux États-Unis et dans les pays du Nord de l'Europe.

Aussi elle a examiné la nature de l'intervention du gouvernement fédéral dans ces pays concernant les innovations en matière de développement des collectivités pour déterminer s'il y a une relation entre cette intervention et l'avancement de la construction de collectivités durables. Elle a également tenté de définir la faisabilité de l'engagement du gouvernement canadien et la façon la plus efficace que cet engagement pourrait accélérer le développement de collectivités durables.

Processus de la recherche

Comme les collectivités durables sont par nécessité toutes uniques en raison de leur contexte, il est pratiquement impossible de les définir. Au lieu d'essayer de créer une définition, la recherche, à l'aide d'un vaste dépouillement de la documentation sur le sujet, a défini 12 caractéristiques communes aux collectivités durables. On a utilisé ces caractéristiques pour décrire les collectivités étudiées.

On a mené des entrevues à l'échelle nationale auprès de 37 promoteurs, politiciens et défenseurs des collectivités pour cerner les obstacles qui empêchent l'industrie de l'aménagement des terrains de créer des collectivités possédant ces 12 caractéristiques. Les obstacles examinés étaient précisément liés à l'aménagement des terrains, surtout du point de vue des promoteurs. On a défini quarante obstacles liés à chaque étape du processus de développement.

Une fois les obstacles définis, on a effectué un survol rapide des programmes fédéraux existants. On a également mené des entrevues informelles auprès de représentants fédéraux qui s'occupent directement et indirectement de questions relatives à l'aménagement des terrains.



Une analyse comparative des obstacles a montré les problèmes qui sont pris en compte, entièrement ou partiellement, par les mesures fédérales et ceux qui ne le sont pas. À partir de cette analyse, la recherche a élaboré des propositions de mesures qui ont le plus grand potentiel de s'attaquer efficacement aux obstacles qui n'ont pas été examinés.

Les propositions étaient classées selon leur potentiel de s'attaquer efficacement aux nombreux obstacles, leur potentiel d'application à court terme et de soutenir plusieurs caractéristiques du développement des collectivités durables. Les cinq propositions ayant démontré le plus de potentiel ont été approfondies dans le cadre de discussions par un groupe d'experts.

Les discussions ont eu lieu au Bureau national de la Société canadienne d'hypothèques et de logement à Ottawa à l'occasion d'un atelier d'experts en développement de collectivités durables, municipaux, provinciaux, fédéraux, professionnels et du secteur privé. Le consensus atteint lors de l'atelier acceptait la faisabilité des mesures et définissait d'autres mesures à envisager.

On a identifié des collectivités canadiennes construites et prévues intégrant une ou plusieurs des 12 caractéristiques. L'étude donne des détails au sujet de certaines d'entre elles. Aucune collectivité au Canada ne comprenait toutes les caractéristiques. On peut en déduire d'après cette analyse que, de nos jours, il n'existe aucune collectivité complètement durable au Canada.

De plus, très peu de collectivités en cours de planification envisagent l'application de certaines ou des 12 caractéristiques, même si certains citoyens et des élus municipaux auraient bien voulu qu'on les prenne en considération.

L'étude au niveau international a fait ressortir un certain nombre de collectivités durables réussies dans d'autres pays, intégrant bon nombre ou la plupart des 12 caractéristiques, surtout dans les pays du Nord de l'Europe. Elle a donné les détails de plusieurs d'entre elles et a démontré que les pays où il y avait une forte intervention du gouvernement fédéral dans le développement des collectivités avaient accompli plus de progrès vers la durabilité.

Constatations de la recherche

Le tableau suivant illustre les 12 principales caractéristiques de collectivités durables utilisées comme base de la recherche.

<ol style="list-style-type: none"> 1. Protection durable 2. Conception urbaine densifiée soutenant le transport en commun 3. Densification urbaine 4. Centres de village 5. Économie locale saine 6. Transport durable 	<ol style="list-style-type: none"> 7. Logement abordable 8. Collectivité vivable 9. Traitement peu nocif pour l'environnement des eaux usées et des eaux pluviales 10. Conservation de l'eau 11. Efficacité énergétique 12. Les 3 R
--	---

Les entrevues ont aidé à cerner 40 obstacles à l'intégration des caractéristiques de collectivités durables dans les processus du développement des collectivités au Canada. Le tableau suivant en énumère quelques-uns.

Étapes du développement	Principaux obstacles habituels
Trouver le terrain approprié dans le bon emplacement et à bon prix	<ol style="list-style-type: none"> 1. Une pénurie de terrains qui conviennent au réaménagement dans les zones urbaines existantes (p. ex. les friches contaminées) 2. Les terrains sont chers dans les emplacements du centre-ville, mais il existe beaucoup de terrains abordables dans les zones urbaines désignées pour le développement.
L'équipe chargée du développement élabore une conception novatrice	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le système de développement est axé sur le développement des banlieues à faible densité et fondé sur la voiture et empêche activement les promoteurs novateurs de proposer de nouvelles conceptions des collectivités. 2. Même parmi ceux qui font la promotion du développement de collectivités durables, il y a un manque de compréhension holistique de plusieurs caractéristiques.
Travailler avec l'infrastructure existante ou obtenir une nouvelle infrastructure	<ol style="list-style-type: none"> 1. L'infrastructure subventionnée par le gouvernement ne fait pas beaucoup la promotion des caractéristiques des collectivités durables. 2. L'infrastructure subventionnée par le gouvernement est prévue pour la banlieue à faible densité et le développement fondé sur la voiture (p. ex. les subventions destinées aux autoroutes et aux routes). 3. Il n'existe pas ou très peu de services municipaux dans les collectivités durables (p. ex. l'énergie verte, une façon nouvelle de traiter les eaux usées).
Obtenir l'information sur les produits et services et les programmes gouvernementaux pour optimiser le rendement du capital investi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Manque de communication sur la disponibilité des programmes et des politiques du gouvernement qui appuient le développement des collectivités durables. 2. Peu de marketing des produits et services liés aux nouvelles technologies du bâtiment et de l'infrastructure.
Obtenir l'appui politique, social et des collectivités	<ol style="list-style-type: none"> 1. Il arrive parfois que les politiciens ne soient pas au courant des avantages sociaux, économiques, concurrentiels et environnementaux pour les municipalités, les provinces et le pays du développement des collectivités durables. 2. La plupart des politiciens locaux s'opposent aux caractéristiques des collectivités durables. 3. Les consommateurs ne sont pas au courant des caractéristiques des collectivités durables. Ils s'opposent souvent aux innovations (syndrome de Pas dans ma cour), surtout à l'accroissement de la densité. Cette situation fait augmenter les coûts liés aux projets ou peut faire en sorte que des projets meurent.
Respect des codes et des normes existants	<ol style="list-style-type: none"> 1. Les exigences standard en matière de planification sont trop étroites (par exemple, marges de reculement, exigences minimales en matière de stationnement) et très axées sur la voiture. 2. Le Code du bâtiment n'exige pas assez de caractéristiques des collectivités durables. En appliquant les normes, les agents sont souvent intransigeants à l'égard de variations mineures.

Étapes du développement	Principaux obstacles habituels
Financement à des taux acceptables	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aucune condition préférentielle pour les prêts destinés aux projets de collectivités durables. 2. Les investisseurs peu enclins à prendre des risques refusent des prêts destinés aux projets pour lesquels le marché n'a pas été testé et n'est pas garanti. 3. Coûteux et risqué de procéder à un marché-test des nouvelles collectivités en raison des coûts élevés de l'investissement initial.
Soumission pour obtenir l'aide d'experts en innovation, etc.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Manque de connaissances et d'expertise au sujet de nombreux aspects des collectivités durables (p. ex. l'énergie de rechange et les normes de développement alternatif) 2. Peu d'incitatifs à l'innovation pour les consultants en développement et les professionnels du gouvernement, surtout si la responsabilité est un problème. 3. Chercher des idées novatrices auprès d'experts peut faire grimper les coûts.
Obtenir les approbations de planifier et de construire	<ol style="list-style-type: none"> 1. Les plans municipaux ont des exigences faibles et fragmentées en matière de caractéristiques des collectivités durables (p. ex. les emplois locaux, les espaces verts intégrés). 2. Il n'existe aucune rationalisation des processus de planification et d'approbation des caractéristiques des collectivités durables. 3. Les demandes piétinent sur place en attente d'une approbation, ce qui génère des coûts supplémentaires ou elles sont tout simplement bloquées.
S'assurer d'un marché et de la prévente d'ensembles	<ol style="list-style-type: none"> 1. Très peu d'incitatifs financiers gouvernementaux auprès des consommateurs pour acheter ou louer un logement doté des caractéristiques des collectivités durables. 2. Les consommateurs ne comprennent pas les avantages des caractéristiques des collectivités durables et, par conséquent, il n'existe aucune demande pour ces caractéristiques. 3. Les consommateurs sont opposés à trop de caractéristiques des collectivités durables, perçues comme des risques d'investissement, ce qui rend les développements holistiques trop risqués pour les promoteurs et « tue les projets dans l'oeuf ». 4. Information requise sur la façon de commercialiser avec succès les collectivités durables auprès des consommateurs.
L'élaboration de contrat et la gestion de projet maintiennent les coûts des intrants bas, tels le financement	<ol style="list-style-type: none"> 1. Des processus d'approbation lents représentent un obstacle financier à l'adoption de caractéristiques novatrices. 2. Les investissements initiaux dans des technologies visant à réduire les coûts de fonctionnement ne profitent pas toujours au promoteur, étant donné que ce dernier est rarement là après la vente et, dans le marché d'aujourd'hui, les économies d'énergie à long terme ne sont pas en général une caractéristique pour laquelle les acheteurs sont prêts à payer un peu plus. 3. Aucun incitatif financier pour les promoteurs visant à adopter les caractéristiques des collectivités durables.
Fonctionner dans un contexte institutionnel qui collabore	<ol style="list-style-type: none"> 1. Difficile de planifier au niveau régional les utilisations des sols et le transport. 2. Difficile pour les organisations non gouvernementales de défendre des intérêts ou d'appuyer les projets de collectivités durables. 3. Aucun cadre de travail pour guider la mise en oeuvre. 4. Processus de développement contradictoire.

L'analyse des quelques programmes fédéraux pertinents qui tiennent compte des obstacles a résulté en l'élaboration des propositions suivantes visant à s'attaquer aux obstacles qui n'ont pas été examinés.

Titre	Responsabilité	Brève description
Stratégie fédérale de préservation des espaces verts	Interministérielle	Fournit des incitatifs aux municipalités pour préserver les espaces verts dans les zones urbaines et réduire l'utilisation des zones agricoles dans les zones urbaines.
Crédits de régénération des friches contaminées	Ministère des Finances du Canada	Offre des crédits d'impôt des corporations liés aux fiducies d'aménagement des friches contaminées, semblables aux fiducies de remise en état des sites miniers.
Uniformisation des règles du jeu dans le secteur des transports	Finances	Modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu pour s'assurer que les systèmes de transport publics et privés des zones urbaines reçoivent un traitement équitable.
Fonds renouvelable pour la construction de bâtiments durables	SCHL	Couvrir les coûts des investissements supplémentaires de construction, remboursables à l'aide de dépenses de fonctionnement réduites.
Fonds fédéral d'acquisition de technologies durables	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC)	Fonds destinés au premier achat de nouvelles technologies pour les collectivités.
Centre international d'excellence en matière de technologie de décontamination des sites	TPSGC	Accélérer la décontamination des friches contaminées.
Trousses d'information sur les collectivités durables	SCHL	Trousses d'information sur les collectivités durables personnalisées pour répondre aux besoins des promoteurs, des municipalités et du grand public.
Version verte du programme ACT	SCHL	Élargir le programme ACT pour inclure d'autres caractéristiques de durabilité.
Maison performante durables	Ressources naturelles Canada (RNCAN)	Élargir le concept de maison performante pour inclure d'autres caractéristiques de durabilité.
Programme de recherche éco-communautaire	SCHL RNCAN	Stimuler la recherche sur les avantages financiers et pour la santé des environnements construits en vue du développement durable; les coûts élevés du développement traditionnel et les méthodes de financement du développement qui favorisent les caractéristiques de durabilité.
Site Web sur les collectivités durables	SCHL RNCAN Environnement Canada	Élaborer un site Web intégré sur les programmes gouvernementaux liés au développement des collectivités durables.
Catalogues de produits durables	SCHL RNCAN	Appuyer les entreprises et les groupes locaux qui créent des catalogues de matériaux de bâtiments verts et des technologies disponibles localement.
Label durable pour les bâtiments	RNCAN	Créer un système d'étiquetage détaillé unique pour les bâtiments, les matériaux verts et les technologies vertes fondé sur l'ensemble des systèmes existants (comprenant C-2000, R-2000, le Code national de l'énergie pour les bâtiments, BREEAM, CEPBE, Choix environnemental, Super E)

On a sélectionné cinq mesures des politiques et des programmes aux fins de recherche et de consultation supplémentaires à l'occasion de l'atelier. Ces mesures sont devenues des priorités en vue de leur mise en oeuvre par le gouvernement fédéral.

Critères d'évaluation de la performance nationale

Un rôle plus important du gouvernement fédéral en matière de promotion du développement des collectivités durables suppose que ce dernier se donne les outils appropriés de prise de décisions, de contrôle et d'imputabilité. On recommande que la SCHL élabore des données repères en matière d'évaluation de la performance nationale qui peuvent servir à guider la mise en oeuvre de programmes comme ceux mentionnés ci-dessous. L'évaluation de la performance fait intervenir des cibles et des indicateurs qui illustrent la façon dont un projet de développement ou même une collectivité entière peut être considéré comme étant durable ou progressant vers la durabilité. Des normes d'évaluation de la performance doivent être élaborées de concert avec des intervenants de l'industrie de l'aménagement, d'autres niveaux de gouvernement, des universitaires, des ONG, etc.

Réseau pancanadien de collectivités durables

Il n'existe actuellement au Canada aucun réseau institutionnalisé de défenseurs des collectivités durables. Cette situation limite la diffusion des idées novatrices sur la planification et la conception des nouvelles collectivités parmi les spécialistes comme les universitaires, les planificateurs, les architectes, les architectes paysagistes, les promoteurs et les constructeurs, et nuit à l'acceptation par le grand public des mesures de durabilité. L'équipe de recherche propose que le gouvernement fédéral contribue à institutionnaliser un réseau d'ONG sans lien de dépendance dont l'objectif est d'obtenir l'appui du grand public à l'égard du développement des collectivités durables par le biais de la sensibilisation, du réseautage et du perfectionnement professionnel.

Les préoccupations du réseau doivent inclure la gestion de la croissance, la planification du transport, la planification de l'utilisation des terrains, la conception d'emplacements durables et une technologie du bâtiment novatrice. Le réseau devra administrer un site Web détaillé sur le développement des collectivités durables, contenant une documentation détaillée, des trousseaux d'outils et des liens vers d'autres sites pertinents.

Programme durable de travaux d'infrastructure

La nécessité pour les promoteurs de faire cadrer leurs projets avec les systèmes d'infrastructure existants, dont bon nombre de projets sont fondés sur une technologie non durables, fait obstacle au développement de collectivités durables. Il est nécessaire d'établir au Canada un nouveau programme durable de travaux d'infrastructure qui vise à atteindre un maximum de retour environnemental et économique.

Ce programme servirait à financer la planification et la construction de l'infrastructure à l'appui du développement de collectivités durables. Plus précisément, il comprendrait des approches novatrices à la collecte et au traitement des eaux usées, au drainage et au traitement des eaux pluviales, aux installations urbaines de chauffage et de refroidissement et, plus important encore, aux réseaux de transport non axés sur la voiture. Le gouvernement fédéral doit susciter la participation égale des provinces et des municipalités en ce qui concerne le financement du programme. Les critères d'évaluation de la performance des projets serviraient à déterminer les municipalités et les nouveaux projets d'aménagement qui obtiendront du financement.

Prêts hypothécaires « verts »

Beaucoup d'incitatifs financiers à l'intention des promoteurs et des acheteurs de maisons accordent la préférence au logement traditionnel dans les banlieues. Dans le but de contrecarrer cet état de faits, on suggère que le gouvernement fédéral se serve de son influence sur le secteur bancaire pour inciter les institutions financières à accorder des prêts hypothécaires « verts ». Un prêt hypothécaire « vert » tient compte du fait que les maisons des collectivités durables ont des coûts de fonctionnement plus bas en raison de leur construction écoénergétique ou de leur emplacement dans un quartier qui soutient le transport en commun où une deuxième voiture n'est pas nécessaire. De ce fait, les demandeurs d'hypothèques sont admissibles à de plus grosses hypothèques que les demandeurs des autres collectivités. Un prêt hypothécaire « vert » peut également inciter les propriétaires de maisons existantes à améliorer l'efficacité énergétique ou l'environnement intérieur de leur maison.

Sociétés d'aménagement de collectivités durables

L'un des principaux obstacles au développement de collectivités durables est le manque de financement traditionnel destiné aux conceptions de collectivités qui n'ont pas fait leurs preuves. On propose que la politique actuelle limitant les investissements aux sociétés à capital de risque de travailleurs (SCRT) concernant la promotion immobilière soit modifiée. Ces modifications permettraient aux SCRT d'offrir le financement par actions dans le cadre de projets d'investissement communautaires globaux et urbains parrainés par des sociétés de développement communautaire vert du secteur privé ou par des sociétés d'habitation communautaires à but non lucratif. Une tierce partie aurait la responsabilité de s'assurer que les projets répondent aux normes environnementales prescrites en se fondant sur les critères d'évaluation de la performance (voir ci-haut).

On suggère également que les sociétés canadiennes possédant l'expertise dans ce domaine fassent équipe avec les SCRT pour partager leurs connaissances en matière de développement de collectivités durables et de remise en état des quartiers.

Conclusions

La recherche conclut que le développement de collectivités durables est clairement établi à l'extérieur du Canada, surtout dans les pays du Nord de l'Europe. Elle conclut aussi qu'un appui important des instances supérieures du gouvernement résulte en des progrès rapides vers la construction de collectivités durables.

Les collectivités qui ont été construites pour intégrer les principales caractéristiques utilisées dans le cadre de cette recherche en ont tiré des avantages économiques, environnementaux et sociaux considérables.

Bien que la recherche ait signalé très peu de collectivités durables au Canada, elle a tout même recensé bon nombre d'entreprises isolées au niveau de particuliers et de certaines municipalités.

Elle a constaté très peu de mesures fédérales existantes dont pourraient tirer profit ces entreprises isolées, mais elle a trouvé certains éléments prometteurs qui semblent être applicables au niveau fédéral et pertinents au développement.

Les discussions découlant de la recherche indiquent que les étapes initiales de formation ont déjà pris le pas sur la plupart des mesures proposées.

Si ces mesures sont mises en oeuvre avec succès et que des collectivités intégrant les caractéristiques du développement durable sont construites, le pays et ces collectivités peuvent s'attendre à d'importantes retombées en matière de protection, de régénération de l'environnement, de croissance économique, de développement et de santé à l'échelle de la société.

Directeur de recherche : Douglas Pollard

Rapport de recherche : *Développement de collectivités durables : Élaboration du rôle du gouvernement fédéral pour le 21^e siècle*

Consultants de recherche : Peck and Associates

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

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 à en 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