



Attitude des professionnels concernant
les nouvelles normes d'aménagement

Steve Pomeroy
Focus Consulting

ICURR Intergovernmental Committee on Urban
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales CIRUR

Publications du CIRUR
Toronto

Table des matières

Table des matières	
Liste des tableaux et des figures	
Liste des tableaux	
Liste des figures	
Avant-propos	
Réservé au CIRUR	
Remerciements	
Biographie de l'auteur	
Résumé	
<i>Antécédents</i>	
<i>La méthode de recherche</i>	
Chapitre 1 - Introduction et objectifs	1,00
<i>Introduction</i>	1,00
<i>Structure du rapport</i>	2,00
Chapitre 2 - Aperçu des normes d'aménagement	3,00
<i>Pourquoi de nouvelles normes? Que reproche-t-on aux normes traditionnelles?</i>	3
<i>Exemples récents de nouvelles normes d'aménagement</i>	6,00
<i>Portée de l'étude : normes particulières à examiner</i>	9,00
Chapitre 3 - La méthode de recherche	12,00
<i>Structure et tenue des groupes de discussion</i>	12,00
<i>Profil des participants</i>	13,00
<i>Établissement du contexte de chaque discussion</i>	15,00
<i>Contexte régional</i>	16,00
Chapitre 4 - Attitudes concernant les nouvelles normes d'aménagement	20,00
Attitudes individuelles	20,00
Discussions des groupes	23,00
<i>Configuration des terrains et normes relatives aux emprises</i>	23,00
<i>Gestion des eaux pluviales</i>	34,00
<i>Structure urbaine générale : intégration des installations institutionnelles</i>	36,00
<i>Opinions au sujet des collectivités compactes et des villages urbains intégrés</i>	37
<i>Mise en doute de la nécessité des nouvelles normes d'aménagement</i>	39,00

Chapitre 5 - Sommaire et conclusions	43,00
<i>Réaction générale des professionnels aux nouvelles normes</i>	43,00
<i>Options jugées acceptables</i>	44,00
<i>La nature des préoccupations : les obstacles aux nouvelles normes</i>	45,00
<i>Cadre institutionnel et réglementaire</i>	47,00
<i>Direction des futures recherches</i>	49,00



Liste des tableaux et des figures

Liste des tableaux

- 3.1 Profil des participants aux groupes de discussion
- 3.2 Aspects des nouvelles normes d'aménagement les plus souvent mentionnés
- 3.3 Données choisies pour les régions métropolitaines où ont eu lieu les groupes de discussion

Liste des figures

- 2.1 Coûts en capital et coûts du cycle de vie de 75 ans : normes d'aménagement traditionnelles
- 4.1 Réactions à l'énoncé de valeur (a)
- 4.2 Réactions aux énoncés de valeur (b) et (c)
- 4.3 Réactions à l'énoncé de valeur (d)
- 4.4 Emprise traditionnelle de 20 mètres
- 4.5 Chaussée typique de 8,5 mètres
- 4.6 Emplacement habituel des services souterrains

Remerciements

Je tiens à souligner l'aide reçue d'un certain nombre de personnes et d'organismes au cours de cette recherche.

Dans chaque ville, différentes personnes m'ont aidé à organiser les groupes de discussion. Je remercie Mark Allison, de l'UBC, pour avoir communiqué avec les participants et organisé la session de Vancouver. Les membres du personnel de GRVD, particulièrement Hugh Kellas et Ralph Perkins, ont été des plus utiles en me donnant des listes de noms et en fournissant généreusement la salle de réunion. À Ottawa, j'ai bénéficié d'une aide semblable pour la constitution du groupe de discussion de la part de Michel Frojmovic, et Denys Chamberland, de la SCHL, s'est occupé de la salle de réunion. À Montréal, David Krawitz a établi la liste des participants et a aussi fourni une salle de réunion à l'école d'architecture de l'université McGill.

Je souhaite particulièrement souligner les contributions précieuses des nombreuses personnes qui ont participé aux groupes de discussion. Cette recherche n'aurait pu se réaliser sans leur intérêt et leur collaboration.

Toujours extrêmement serviable, le personnel du Centre canadien de documentation sur l'habitation de la SCHL a repéré et obtenu toute la documentation nécessaire pour la recherche de fond.

Les directeurs de recherche du Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR) ont fait des commentaires utiles et constructifs sur la version initiale du rapport. Je désire aussi souligner le travail du personnel du CIRUR qui a aidé à produire ce rapport. Enfin, je veux exprimer toute ma gratitude à Claude Marchand, directrice de recherche au CIRUR, pour ses conseils et sa patience, et pour son aide concernant la tenue des groupes de discussion à Montréal.

Biographie de l'auteur

Steve Pomeroy détient un baccalauréat en géographie urbaine et une maîtrise ès arts en urbanisme de l'Université de la Colombie-Britannique.

Avant d'entrer à la SCHL en 1984, Steve Pomeroy a travaillé pendant deux ans comme urbaniste et a consacré deux ans au secteur de la production de logements coopératifs. De 1984 à 1994, il a occupé divers postes au sein de la SCHL, dont celui de directeur du Centre d'études prospectives sur l'habitation et le cadre de vie. Il a quitté ce poste en 1994 pour lancer sa propre société d'experts-conseils, Focus Consulting, à Ottawa.

En tant que spécialiste de la recherche stratégique dans les domaines du logement, du réaménagement communautaire et du développement urbain durable, il a réalisé depuis 1994 plus de 15 recherches. Ces recherches ont consisté en analyses socio-économiques et démographiques et en études sur la demande de logement, les besoins et l'abordabilité, sur les mécanismes novateurs de financement, sur la politique de logement et sur le développement durable.



Résumé

Antécédents

Le processus de planification et d'orientation de la croissance et de l'aménagement ordonné du territoire constitue un élément central de la fonction d'autorité locale. Pendant la période d'après-guerre, on a essentiellement géré le processus d'aménagement au moyen d'un ensemble de normes prescriptives qui ont graduellement augmenté en nombre et en complexité. Le profil de croissance urbaine qui en a découlé se caractérise par une expansion tentaculaire de faible densité. Une croissance de cette nature a imposé sur les ressources municipales un fardeau considérable qu'il n'est plus possible de soutenir. La forme d'aménagement, ainsi que les conséquences actuelles et à long terme pour le bilan municipal, sont devenus des sujets de préoccupation sérieux. Par conséquent, on a accordé beaucoup d'attention au réexamen de la profusion de normes qui entourent le processus intégré de planification, d'ingénierie et d'aménagement.

Afin de recentrer et contenir la croissance urbaine, on propose de nouvelles normes d'aménagement. Les proposants de ces nouvelles normes ont pour objectif une croissance plus durable. Ils cherchent à promouvoir une utilisation plus efficace des ressources, des sols et du capital afin de réduire l'incidence du développement urbain sur l'environnement et de réaliser des économies sur les coûts d'infrastructure.

On s'intéresse beaucoup plus à ce sujet depuis la fin des années 80, et de nombreux travaux de recherche ont porté précisément sur l'évaluation technique des normes actuelles et des nouvelles normes. Parce que les normes actuelles ont résisté au temps, on constate évidemment une résistance au changement et de l'hésitation devant de nouvelles normes d'aménagement n'ayant pas fait leurs preuves. Cette étude a été commandée précisément pour examiner les attitudes des professionnels par rapport aux nouvelles normes d'aménagement. Elle explore la mesure dans laquelle les professionnels croient qu'il faut faire les choses différemment, et leur degré d'acceptation des solutions de rechange proposées sous diverses formes à l'échelle du pays.

Objectifs de la recherche

La recherche avait pour but de faire participer des groupes choisis de professionnels à des discussions dirigées et contrôlées de manière à :

- 1 faire ressortir les justifications du changement et les obstacles au changement;
- 2 évaluer la force de persuasion des arguments en faveur du changement par rapport à celle des arguments en faveur du statu quo;
- 3 relever les questions pratiques à résoudre pour permettre la mise en oeuvre de nouvelles normes.

La méthode de recherche

Afin de connaître et de jauger les opinions et les attitudes de l'éventail des professionnels qui interviennent dans le processus d'aménagement, on a tenu six groupes de discussion à Vancouver, Ottawa et Montréal. Dans chaque ville, on s'est efforcé d'obtenir la participation de représentants de domaines variés, notamment en architecture et en design d'environnement, en planification et en génie, ainsi qu'un échantillon représentatif d'intervenants travaillant dans les municipalités locales, les gouvernements régionaux, les ministères provinciaux responsables des affaires municipales, les sociétés de services publics et l'industrie de l'aménagement.

Les groupes de discussion ont exploré les principales préoccupations relevées par une analyse documentaire sur les nouvelles normes d'aménagement. Elles englobaient les nouvelles normes qui ressortaient, à l'évaluation, comme pouvant avoir une incidence sur la forme et le coût de l'établissement de nouveaux ensembles d'habitation ou de la construction intercalaire, notamment sur la densité générale et la structure urbaine, la configuration des terrains, la conception et l'utilisation de l'emprise, ainsi que diverses normes régionales liées à la destination des terrains et aux utilisations institutionnelles. On a aussi demandé aux participants de remplir un questionnaire afin de recueillir de l'information de base sur leur profil et d'effectuer une évaluation de leurs points de vue quant à la nécessité de nouvelles normes d'aménagement, en fonction de leur domaine de compétence particulier.

Principales conclusions

Dans l'ensemble, les réponses au questionnaire ont révélé un fort désir de réforme du processus de planification et d'aménagement. Les trois quarts des participants étaient assez ou très d'accord avec l'énoncé suivant : « Nous ne pouvons plus continuer à approuver et à construire suivant les méthodes traditionnelles de lotissement. » Les deux tiers ont aussi convenu que des modifications majeures devaient être apportées à un certain nombre de normes d'aménagement. Environ 60 pour cent des participants n'étaient pas d'accord pour dire que de nouvelles normes seraient plus coûteuses. Un noyau normal de sceptiques correspondant à 25 pour cent des participants étaient plus négatifs quant aux coûts des nouvelles normes d'aménagement.

Au cours des discussions de groupe, les participants se sont montrés positifs quand on leur a présenté les nouvelles normes d'aménagement sous la forme de possibilités - un menu dans lequel on peut choisir les éléments pertinents en fonction des objectifs d'aménagement et du contexte particulier d'un emplacement ou d'un secteur à aménager. On estimait généralement, cependant, que les nouvelles normes d'aménagement étaient de simples outils. La clé d'un aménagement urbain supérieur se trouve dans l'adoption d'un cadre institutionnel plus flexible qui encouragerait et faciliterait l'innovation et les méthodes nouvelles.

L'opposition aux nouvelles normes d'aménagement s'appuyait sur un scepticisme constructif et sur deux facteurs liés entre eux. Est-il vraiment possible de réaliser des économies à long terme? Et dans quelle mesure ces économies seraient-elles uniquement fonction de densités accrues faisant baisser la moyenne de coûts absolus qui sont en fait plus élevés?

Les nouvelles normes qui ont été jugées prometteuses et qui ont fait l'objet d'un degré raisonnable de soutien portaient sur les marges de recul réduites, la légère réduction de la largeur de la chaussée, le recours à des tranchées communes pour tous les services entraînant une réduction de l'espace réservé aux services, l'optimisation du stationnement dans les rues et sur les terrains et l'intégration des installations institutionnelles. Dans chaque cas, on a souligné que toute diminution des normes devrait être adoptée au cas par cas.

De façon générale, les nouvelles normes ne faisaient pas l'objet d'un rejet catégorique, mais plutôt d'un ensemble de préoccupations particulières à chaque domaine discuté. Le fait de répondre à ces préoccupations pourrait permettre une mise en oeuvre plus étendue des nouvelles normes. Dans certains cas, la résistance était assez forte, ce qui indique qu'il vaudrait mieux consacrer de l'énergie à des options plus prometteuses.

L'aspect le plus mis en doute a été celui des ruelles à l'arrière des habitations. La plupart des participants les considéraient comme ayant un effet esthétique positif sur la façade prédominante de la banlieue traditionnelle. Cependant, à l'analyse, les préoccupations pesaient nettement plus que cet avantage. Les ruelles sont perçues comme dangereuses, coûteuses et dysfonctionnelles. Elles entraînent rarement une réduction proportionnelle de la largeur de la rue sur laquelle donne la façade.

On acceptait généralement la nécessité d'une plus forte densité et d'une forme plus compacte, mais elle était soumise à un besoin perçu de normes d'aménagement urbain nettement plus solides et à une analyse approfondie des besoins en termes d'aires d'agrément et d'espaces verts. Étant donné que les aires d'agrément privées sont restreintes quand la densité augmente, on a indiqué le besoin d'améliorer la qualité et la quantité des espaces verts publics.

On a aussi lié à cette préoccupation celle de trouver un juste équilibre entre les objectifs de l'abordabilité accrue et de l'accroissement de la densité. On a indiqué qu'un bon design de l'environnement perd de ses qualités une fois l'objectif établi de réaliser un produit plus abordable. On a tendance à combiner trop de nouvelles normes d'aménagement pour un même ensemble d'habitation : petits terrains, marges de recul réduites, rues étroites et restriction de l'espace réservé aux accotements. Les participants ont souligné qu'il était nécessaire d'envisager avec soin la bonne combinaison de nouvelles normes d'aménagement et leurs incidences à long terme.

On se préoccupait aussi de ce que l'on envisage l'application de nouvelles normes d'aménagement aux mauvais endroits. On considère que des villages urbains plus compacts sont une bonne façon de contenir la croissance urbaine, mais la capacité d'établir ce type de secteur a été restreinte par les aspects économiques de base de l'aménagement. Il n'a tout simplement pas été possible de créer une collectivité mixte où il est possible de vivre et de travailler sans que les déplacements n'exigent plus de cinq minutes de marche. Il est extrêmement difficile de créer une collectivité où l'on peut aller partout à pied quand cette collectivité est établie sur des terres vierges isolées. La plupart des efforts déployés continuent de donner lieu à des secteurs résidentiels comportant tous les défauts de la banlieue traditionnelle que l'on cherchait à résoudre : les résidents demeurent isolées et dépendants de leur automobile. On a indiqué qu'il serait plus pertinent et réaliste de choisir avec soin des terrains situés dans des secteurs plus

urbains, ou dans des banlieues établies depuis plus longtemps, en vue de faire de la construction intercalaire. Les commerces, l'activité de détail et l'infrastructure communautaire sont déjà établis dans ces secteurs.

L'un des éléments essentiels qui ressortent des discussions était que le cadre institutionnel existant est un obstacle plus important à une planification efficace que le rejet des nouvelles normes d'aménagement. En fait, les difficultés relatives à la mise en place des nouvelles normes d'aménagement sont en partie attribuables à un cadre institutionnel qui se caractérise par un vaste éventail de professionnels dans des disciplines diverses et possédant des pouvoirs très variés, et dont chacun exécute de façon relativement indépendante un mandat précis et souvent très restreint (p. ex. : exécution du code du bâtiment, sécurité-incendie ou protection de l'environnement). Toute initiative de mise en oeuvre de nouvelles normes d'aménagement produit inévitablement des effets sur d'autres organismes et autorités. Par exemple, le fait de réduire l'emprise afin d'atténuer la circulation risque d'avoir un effet sur tous les services souterrains.

Bien que l'optimisation des coûts de l'aménagement et de l'utilisation de l'infrastructure soit ce qui motive les nouvelles normes d'aménagement, les mécanismes actuels d'établissement des coûts et de production de revenus ne se prêtent pas à un système plus efficace. On pourrait même dire qu'ils vont à l'encontre du but recherché. On arrivera rarement à déceler la possibilité de réviser les normes de manière à créer un espace pouvant servir à une école étant donné que chaque service et autorité établit en vase clos ses budgets et les frais qu'il impose. De même, quand de nouvelles normes d'aménagement donnent lieu à une réduction des coûts de mise en place, c'est généralement le promoteur privé qui bénéficie des économies réalisées. La municipalité doit attendre pour en tirer profit sous la forme de réductions projetées de frais d'exploitation et d'entretien. Étant donné que la réalisation de telles économies n'est pas évidente, les municipalités hésitent à accepter les nouvelles normes en question. Sans un cadre plus global et général d'établissement des coûts et des avantages, les décisions budgétaires prises en vase clos annuleront des avantages collectifs possibles.

Besoins futurs de recherche

Cette recherche présente les conclusions d'une enquête qualitative. Une recherche plus détaillée serait utile dans un certain nombre d'autres domaines. Il faudrait notamment une exploration des obstacles institutionnels à la réforme de la planification. De façon plus précise, il faudrait examiner des modèles possibles visant à faciliter l'établissement des coûts détaillés et l'affectation équitable des coûts et des bénéfices de diverses nouvelles normes. Il faut créer des mécanismes permettant de déterminer et d'affecter équitablement les coûts et les bénéfices découlant des nouvelles normes d'aménagement. Dans l'intervalle, un esprit de clocher institutionnel continuera de faire obstacle aux efforts dans ce domaine.

La question connexe de l'établissement des coûts exige aussi une base empirique plus vaste s'appuyant sur des recherches préliminaires récentes. Il est nécessaire d'entreprendre une analyse complète des coûts de l'infrastructure et des incidences sur les revenus de l'adoption de nouvelles normes d'aménagement dans la mesure où elles touchent toutes les parties : les promoteurs, les sociétés de services publics et les municipalités.

Un examen des pratiques relatives à l'accès et à l'excavation des services souterrains aiderait à l'élaboration de solutions de rechange plus efficaces en termes de conception des tranchées de services publics. Plus particulièrement, l'option de placer les services sous la chaussée pour optimiser l'utilisation des voies de stationnement est souhaitable. Il faut examiner cette option dans le contexte de l'optimisation des besoins d'aires de stationnement dans la rue et sur les terrains. On s'entend pour dire que ces espaces de stationnement ne sont en ce moment pas utilisés à leur meilleur, ce qui mène à une utilisation inefficace des terrains.

Les participants ont eux-mêmes fait la recommandations de créer plus régulièrement des occasions d'interagir avec des professionnels dans des domaines autres que les leurs. Cela leur permettrait de mieux se comprendre mutuellement et les aiderait à relever les domaines où des initiatives de réformes peuvent être entreprises collectivement.



Chapitre 1 Introduction et objectifs

Introduction

Au cours des dix dernières années, on s'est de plus en plus intéressé aux nouvelles méthodes de planification urbaine et communautaire. Cet intérêt, qui s'est manifesté aussi bien dans la littérature que dans la pratique, a été nourri par la constatation que la forme prédominante d'aménagement n'est pas durable, que ce soit du point de vue fiscal, environnemental ou social (D'Amour, 1991; Roseland, 1992; TRNEE, 1994; MacBurnie, 1991, IBI, 1993; Berridge et al, 1995; Plan Canada, 1996). On reconnaît maintenant généralement qu'il faut trouver de nouvelles manières d'accroître l'efficacité de l'utilisation des sols, de réduire les coûts de l'infrastructure, d'assurer une meilleure satisfaction des résidents et un plus fort sens de la collectivité dans des environnements plus esthétiquement agréables, et de réduire l'incidence du développement urbain sur l'environnement.

De plus, les restrictions financières à tous les paliers gouvernementaux font de plus en plus obstacle à la viabilisation des nouveaux ensembles résidentiels. Les revenus restreints des gouvernements reflètent les revenus réels stagnants et les niveaux déjà élevés d'imposition qui mènent à des restrictions sur la capacité à imposer.

Dans ce contexte, on propose de nouvelles normes d'aménagement en guise de moyen de réduire le coût des divers services publics et de mettre en oeuvre des modèles de planification et d'aménagement de rechange.

Les professionnels qui interviennent dans le processus d'aménagement et de planification sont ceux qui ont un rôle clé à jouer concernant les efforts relatifs à la conception et à la mise en application de nouvelles méthodes d'aménagement. Il existe beaucoup de documentation sur les nouvelles formes d'aménagement et sur les normes d'aménagement que l'on pourrait envisager, on en sait très peu sur les attitudes des professionnels à propos de telles nouveautés. En fait, d'après les débats animés qui se tiennent à l'occasion de conférences professionnelles et au cours des processus de planification régionale en général, il ressort que les participants au processus de planification et d'aménagement ne sont pas tous d'accord avec l'idée d'adopter de nouvelles normes (Plan Canada 1995, 35:5).

Il semble donc que les bienfaits des nouvelles méthodes sont loin de faire l'unanimité. Diverses initiatives visant la réforme de la réglementation et la révision des normes ont rencontré de la résistance à des degrés divers. À certains égards, la résistance au changement dans les normes d'aménagement est fondée. Les normes existantes ont été essayées et testées au fil du temps et ont, pour la plupart, bien fonctionné. On constate un scepticisme normal concernant le bien-fondé des options proposées pour modifier ou remplacer les normes existantes.

Les professionnels en aménagement sont la clé du changement. Qu'ils proposent et approuvent, ou rejettent des formes d'aménagement nouvelles, ce sont eux qui sont les gardes barrière dans le processus de changement. Ce sont eux qui détermineront à quel rythme le processus de planification et d'aménagement changera. S'il doit y avoir des changements, ils se produiront

parce que les intervenants de ce processus d'aménagement complexe auront accepté et forcé le changement.

Le but de la présente étude est d'explorer les attitudes des professionnels par rapport à la variété de nouvelles normes d'aménagement. Cette étude se penche sur la mesure dans laquelle les professionnels estiment qu'il faut changer notre façon de faire les choses, et sur la mesure dans laquelle ils acceptent les nouvelles normes et démarches proposées sous diverses formes à l'échelle du pays. L'étude ne visait pas à évaluer les nouvelles normes en soi, mais à déterminer la façon dont les professionnels y réagissent.

La recherche avait pour but de faire participer des groupes choisis de professionnels à des discussions dirigées et contrôlées de manière à :

- 1 faire ressortir les justifications du changement et les obstacles au changement;
- 2 évaluer la force de persuasion des arguments en faveur du changement par rapport à celle des arguments en faveur du statu quo;
- 3 relever les questions pratiques à résoudre pour permettre la mise en oeuvre de nouvelles normes.

Structure du rapport

Afin d'établir le contexte, on donne au chapitre 2 un bref aperçu des questions économiques, sociales et environnementales que soulèvent les normes d'aménagement actuelles et la justification de nouvelles normes. Suivant cette analyse documentaire, le chapitre 3 décrit la méthode de recherche utilisée, soit une série de groupes de discussion à Vancouver, Ottawa et Montréal. Le rapport explique la démarche de recherche adoptée pour l'étude, et la façon dont la recherche primaire a été exécutée. Les résultats des groupes de discussion sont documentés et synthétisés au chapitre 4. Le dernier chapitre du rapport contient des observations sur l'efficacité de certaines démarches et normes, et met en évidence les domaines qui requièrent une analyse plus approfondie.

Chapitre 2 Aperçu des normes d'aménagement

Les normes d'aménagement couvrent un vaste éventail de règles concernant la planification des quartiers et des terrains, les installations techniques et l'infrastructure à l'appui des services à la collectivité. On peut les regrouper dans les catégories fonctionnelles suivantes :

A. Normes de planification

Aménagement des quartiers

Terrains et habitations

B. Normes techniques

Routes

Évacuation des eaux pluviales

Distribution d'eau

Égouts sanitaires

Services publics (téléphone, télédistribution, électricité et gaz)

C. Services à la collectivité

Service de police

Protection contre l'incendie

Écoles (terrains consacrés à cette fin)

Transport en commun

Installations récréatives et bibliothèques

Espaces verts (terrains consacrés à cette fin)

De toute évidence, ces groupes fonctionnels sont liés entre eux : la densité des quartiers et la façon dont les routes sont conçues ont une incidence directe sur tous les services à la collectivité, et l'inverse est aussi vrai.

Pourquoi de nouvelles normes? Que reproche-t-on aux normes traditionnelles?

La prolifération de publications et de débats sur la question des nouvelles normes atteste de la conviction très générale selon laquelle le statu quo ne convient pas (Plan Canada 1995). La principale raison de ces préoccupations est que l'aménagement urbain tel que nous le pratiquons depuis la Deuxième Guerre mondiale ne semble plus fonctionner convenablement.

L'accumulation continue de normes et l'évolution graduelle du contexte indiquent que la pléthore de règlements et de normes doivent être simplifiés et réévalués. Les arguments en faveur de la réévaluation des nombreuses normes existantes prédominent dans la documentation. Les arguments s'appuient le plus souvent sur des facteurs liés aux changements démographiques et sociaux, au coût et à l'abordabilité, à l'habitabilité, aux incidences environnementales et à la paralysie institutionnelle. Voici un aperçu de certains des principaux facteurs qui ont créé un nouveau contexte justifiant l'adoption de nouvelles normes d'aménagement :

w Les changements démographiques et sociaux ont considérablement modifié la nature de la demande du consommateur. La famille nucléaire à revenu unique et comptant trois ou quatre enfants qui prédominait dès après la guerre est maintenant l'exception. Le nouveau type de ménage qui connaît la croissance la plus rapide est non familial et est souvent composé d'une

personne seule, ce qui signifie un ensemble différent de besoins en matière de logement et de services communautaires (SCHL, Lewis, 1991; Johnson, 1993; le ministère du Logement de l'Ontario, 1995).

w Le point de vue actuel serait d'appliquer le principe de l'utilisateur-payeur de sorte que la croissance se paie d'elle-même. On passe maintenant la responsabilité du paiement des coûts élevés de viabilisation de nouveaux secteurs et de rénovation de l'infrastructure qui se détériore dans les secteurs existants aux consommateurs, sous la forme de frais couvrant les coûts d'aménagement, ce qui produit un effet direct sur l'abordabilité (Marshall, Macklin, Monaghan, 1992; Lampert et Denhez, 1997).

w L'expansion tentaculaire qui prévaut depuis la fin des années 50 n'est pas écologique. Cette tendance se caractérise par une faible densité et par une consommation excessive de terrain. Elle découle d'un style de vie dépendant de l'automobile et crée la même dépendance. On est maintenant plus conscient et préoccupé de l'environnement et du lien direct qui existe entre la forme urbaine, la densité et l'utilisation de l'automobile. De plus, les aménagements de faible densité qui prévalent sont coûteux à viabiliser, particulièrement en période de restriction financière (CMED, 1987; Newman et Kenworthy, 1989; D'Amour, 1991; Roseland, 1992; IBI, 1993; Pomeroy, 1993).

w Les normes traditionnelles sont typiquement prescriptives et, dans certains cas, dépassées. Parce qu'elles sont des règlements, il est impossible de les mettre en oeuvre avec souplesse, même si des circonstances particulières indiquent qu'un aménagement différent serait plus efficace. Cet état de fait ralentit l'innovation souhaitée. Des normes prescriptives et dépassées peuvent directement produire, ou encourager par inadvertance, des formes d'aménagement restrictives et coûteuses en soi (MacBurnie, 1993; Sewell, 1994; Ministère du Logement de l'Ontario, 1995; Berridge, 1996).

Ceux qui critiquent les normes traditionnelles déclarent souvent que la démarche dominante d'aménagement a découlé de l'interaction entre la complexité et l'absence de coordination des normes existantes de planification et d'aménagement. Les trois catégories fonctionnelles mentionnées précédemment - normes de planification, normes techniques et services à la collectivité - font intervenir une multitude d'organismes et de niveaux d'approbation. Il y a bien une certaine forme de coordination pour des cas particuliers, mais le plus souvent, chaque discipline ou niveau fonctionne indépendamment et en vase clos : « Les spécialistes, en appliquant leur propre ensemble limité de critères, ne sont pas disposés et sont souvent incapables, d'établir un équilibre entre les critères afin de parvenir à une conception supérieure qui optimise les qualités, non seulement du point de vue de leur propre spécialité mais aussi de celui d'autres disciplines pertinentes. » (Berridge et al, 1996, 4) Ceci soulève une préoccupation essentielle qui dépasse la question des normes mêmes. Le cadre institutionnel dans lequel les normes sont conçues et mises en oeuvre est tout aussi important pour le résultat final que les normes elles-mêmes, si ce n'est plus important.

Dans leurs réponses aux préoccupations relatives aux formes traditionnelles d'aménagement, les proposant de solutions de rechange soutiennent que les nouvelles normes d'aménagement encouragent des formes d'aménagement qui :

w sont plus abordables pour les consommateurs et le gouvernement;

W sont plus souples et adaptables en fonction des besoins qui évoluent avec le temps;

W découragent l'étalement urbain;

W sont respectueuses de l'environnement.

W soutiennent le transport en commun et réduisent la dépendance de l'automobile;

W donnent lieu à des collectivités plus habitables.

Les nouvelles normes ne correspondent pas nécessairement à des normes moins sévères ou à des niveaux de service inférieurs. En fait, elles cherchent à rehausser le produit final du processus d'aménagement. Cela peut comporter une façon plus efficace d'offrir un niveau de service similaire. Cela peut aussi signifier un niveau de service légèrement inférieur dans un domaine particulier, en échange d'une amélioration importante dans d'autres domaines plus prioritaires comme l'abordabilité ou la protection d'une aire d'agrément naturelle (Ministère du Logement de l'Ontario, 1995) Une étude réalisée en 1991 sur les choix de logement des consommateurs et l'environnement a fait ressortir une forte propension chez les acheteurs de maisons à laisser de côté les normes relatives à l'espace et aux terrains, en faveur d'une meilleure protection de l'environnement au moyen de technologies donnant lieu à une consommation inférieure d'énergie et d'eau (Energy Pathways, 1991). En fin de compte, de telles améliorations à l'échelle de la maison peuvent servir à réduire les normes applicables à l'infrastructure des lotissements. Cependant, les normes de construction prescriptives empêchent les consommateurs de faire des compromis en matière de niveau de service.

Un certain nombre de collectivités établies récemment ont utilisé un éventail de nouvelles normes : Seaside Florida, Kentlands (Maryland), Montgomery Village à Orangeville, le Village of Morrison à Oakville, MacKenzie Town à Calgary, Clover Valley Station à Surrey (C.-B.), et le secteur Cornell que l'on propose d'établir à Markham (Ontario). Dans chacun de ces cas, une démarche de planification globale au niveau local a étayé l'aménagement. Une telle démarche exige nécessairement une collaboration étroite et de la coopération interdisciplinaire. Dans les cas des exemples donnés, les nouvelles normes d'aménagement ne sont pas une fin en soi; elles ne sont que les moyens de faciliter une nouvelle vision de la collectivité urbaine. Cependant, il s'agit de cas d'exception. Considérés comme des prototypes, ces ensembles sont le résultat d'un exercice approfondi de planification qui s'arrêtait à la façon dont les nouvelles normes pourraient être utilisées pour créer des collectivités plus habitables et écologiques.

Parce qu'il s'agissait d'aménagements si novateurs, il a généralement fallu y consacrer plus de temps et d'argent pour obtenir l'approbation. Il est peu probable que des promoteurs d'autres collectivités se soumettent à un processus aussi ardu alors qu'ils peuvent simplement appliquer plus facilement et à moindre coût les principes traditionnels, avec tous les défauts qu'ils comportent. Pour atteindre l'objectif d'établir des collectivités plus habitables et écologiques, il faut revoir le processus d'approbation de l'aménagement de sorte qu'il n'ait pas systématiquement pour effet de dissuader ce type d'aménagement.

Une seconde caractéristique de ces nouvelles démarches est qu'elles représentent le contrepoint conceptuel d'un aménagement traditionnel. La forme traditionnelle est la conséquence de l'interaction combinée des normes prescriptives existantes; le point de départ du « nouvel

urbanisme » est le résultat. Il définit le résultat souhaité (p. ex. : une collectivité plus compacte qui réduit la dépendance de l'automobile et met en valeur l'environnement naturel). On s'entend généralement pour dire que de tels indicateurs de résultats fondés sur le rendement peuvent être plus valables et efficaces (Berridge et al, 1996). De plus, ils peuvent être souples tout en assurant le contrôle sur le résultat final.

Dans leur étude récente intitulée *La collectivité intégrée*, Berridge et al (1996) ont fait une distinction importante entre les normes locales ou les normes des quartiers et les normes régionales ou les normes de la collectivité. Les premières comprennent la réglementation visant la conception des routes locales et les terrains. Les normes régionales, ou les normes de la collectivité, sont celles qui s'appliquent à plus grande échelle et qui englobent un ensemble de quartiers et le réseau routier qui les relie : en bref, la structure urbaine, incluant l'intégration de l'utilisation des sols et des systèmes naturels. Berridge et al (1996) remarquent également que l'on traite beaucoup de la question des normes locales, dans la documentation, mais que l'on accorde très peu d'attention à de nouvelles normes régionales. Tout comme l'incidence par inadvertance (et souvent non désirée) des normes traditionnelles locales sous la forme de l'expansion tentaculaire et de la congestion urbaine se manifeste plus profondément à l'échelle régionale, les vrais bienfaits des nouvelles normes peuvent également être mieux évalués à cette échelle. Cependant, les changements nécessaires pour faciliter ce résultat à grande échelle doivent être mis en oeuvre à petite échelle (c'est-à-dire au niveau de chaque terrain et de chaque rue).

Exemples récents de nouvelles normes d'aménagement

L'intérêt accru pour les nouvelles normes d'aménagement se manifeste en partie en réponse à l'incitation au changement du gouvernement fédéral. En 1990, la SCHL lançait le programme ACT (Abordabilité et choix toujours) précisément pour promouvoir les études et les démonstrations en matière de réforme de la réglementation et de rationalisation. Stimulées par le programme ACT, un certain nombre d'autorités se sont lancées dans des démonstrations de nouvelles normes d'aménagement.

Parmi elles, la ville de Guelph a entrepris un examen approfondi des normes techniques et des normes de planification (ACT 1996). En 1994, la municipalité régionale de Hamilton Wentworth, citant une coordination médiocre entre les services et des normes techniques excessives concernant les routes et les services, a lancé une initiative de rationalisation du programme d'approbation des aménagements. La Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton (MROC) a utilisé une subvention ACT pour financer une charrette de conception de nouvelles normes d'aménagement. Le résultat a été mis en oeuvre sous forme de démonstration et la municipalité régionale en assure actuellement le suivi. Dans ce cas particulier, le plan de lotissement exigeait un certain nombre de révisions aux normes de planification et aux normes techniques : la marge de recul a été réduite de 6 à 3 mètres; l'emprise a été réduite de 20 à 16 mètres; la chaussée a été réduite de 8,5 mètres à 8 mètres; et la taille des terrains des maisons en rangée a été diminuée de près de 50 pour cent.¹ On a recouru à des tranchées communes pour

1 ¹On a principalement réussi à réduire l'emprise en éliminant l'espace normalement réservé pour la construction future de trottoirs. Bien que l'on ne construise généralement pas de trottoirs

amener les services aux habitations et on a jumelé les voies d'accès aux propriétés. On estime que ces modifications ont entraîné pour le consommateur une économie de 4 000 \$ (3 pour cent) sur le prix de chaque maison en rangée.

En 1989, le gouvernement ontarien adoptait un énoncé de politique sur l'utilisation des sols en vue de la production de logements abordables (Policy Statement on Land Use Planning for Affordable Housing). Le but premier de cet énoncé de politique était de promouvoir des pratiques de planification qui donneraient lieu à des logements plus abordables et variés. À l'énoncé de politique se sont ajoutées un certain nombre de recherches dans le cadre de la réforme de la Loi sur l'aménagement du territoire. En 1995, le ministère des Affaires municipales publiait un guide utile intitulé *Faire des choix : Lignes directrices sur les normes d'aménagement alternatives*. On y présentait les normes actuelles et les nouvelles normes possibles qui permettraient l'atteinte de résultats précis concernant l'éventail complet des activités de planification et de viabilisation des terrains.

On a constaté que la révision des normes relatives aux terrains et aux routes avait une incidence profonde sur la forme et les coûts de l'aménagement en général. Une étude réalisée en 1990 par le ministère ontarien du Logement a permis de conclure que la réduction de la taille des terrains peut se traduire par une réduction de l'ordre de 9 à 12 pour cent des coûts de viabilisation par mètre linéaire (Berridge et al, 1995).

La région de Peel a récemment mis sur pied un groupe de travail dont le mandat est d'étudier divers moyens de réaliser des économies dans le processus d'attribution des terres publiques en se penchant particulièrement sur la réduction du coût d'acquisition de terrains pour les écoles. Les membres du groupe de travail ont constaté que si l'on réduisait l'emprise des rues du secteur résidentiel de 187 acres et que l'on réduisait du tiers le terrain requis pour la construction d'une école, on pouvait obtenir le terrain nécessaire pour l'école (Peel Regional Municipality, 1995).

De plus, si l'on combine les installations communautaires comme les écoles et les parcs, on peut arriver à une réduction de 15 pour cent du coût, par rapport au coût d'installations distinctes (Peel Regional Municipality, 1995; Berridge et al, 1996). De même, en utilisant les parcs et espaces verts réservés comme éléments du système de gestion des eaux pluviales, on peut combiner la destination des terrains et accroître l'efficacité de l'utilisation des sols. On y est arrivé dans un certain nombre de situations, notamment Markham et Ajax, en Ontario (Berridge et al. 1996). Une plus grande densité, où l'on concentre le même nombre de logements dans un espace plus restreint, peut donner lieu à une plus forte proportion d'espaces verts, un atout qui contribue à améliorer la gestion des eaux pluviales en plus de mettre l'environnement naturel en valeur (p. ex. : en permettant aux eaux de ruissellement de s'infiltrer de nouveau dans le sol pour se rendre jusqu'à la nappe phréatique, plutôt que de la recueillir et la diriger vers un réseau d'égouts pluvial).

En 1994, la SCHL et la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton ont conjointement commandé une étude visant l'évaluation des coûts d'infrastructure liés aux normes d'aménagement

dans les quartiers des banlieues, la municipalité maintient l'emprise correspondante au cas où les résidents d'un quartier exigeraient par la suite des trottoirs.

traditionnelles et aux nouvelles normes d'aménagement (Essiambre, Phillips, Desjardins et al., 1995). S'appuyant sur une banlieue existante de quelque 340 hectares, l'étude a établi la comparaison entre ce qu'il en coûterait en 1996 pour concevoir et construire le secteur en suivant le plan d'aménagement traditionnel, utilisé au moment de sa conception et de sa construction, et ce qu'il en coûterait de concevoir et de construire le secteur en 1996 en s'appuyant sur de nouvelles normes d'aménagement donnant lieu à une plus forte densité.

On a tenu en compte les coûts publics et privés et on en a fait l'estimation sur un cycle de vie de 75 ans. Le plan s'appuyant sur de nouvelles normes proposait une structure urbaine comportant sept quartiers distincts dont chacun était défini par un rayon de 400 mètres (5 minutes à pied). Chaque quartier évoluait autour d'un espace vert central entouré d'immeubles à utilisation mixte comprenant des commerces, des bureaux et des logements à densité élevée.

La comparaison des coûts a révélé que les coûts totaux de l'infrastructure étaient nettement plus élevés (50 pour cent) dans le cas du plan s'appuyant sur de nouvelles normes. Cependant, en raison de la plus forte densité et du nombre plus élevé de logements, on a constaté que les coûts d'infrastructure par logement en application des nouvelles normes (presque 7 000 logements, par rapport à 4 000 selon le plan traditionnel) étaient moins élevés. On réalisait la plus importante économie sur les coûts du cycle de vie à l'étape des coûts initiaux de mise en place, lesquels étaient réduits de 5 300 \$ par logement. Environ 60 pour cent de cette économie était liée aux coûts de mise en place normalement assumés par le promoteur. En plus des 40 pour cent de capital économisé, la municipalité ferait des économies, en termes d'exploitation et d'entretien, de l'ordre de 3 700 \$ par logement, en dollars de 1994. En y ajoutant les coûts de remplacement, les économies pour le cycle de vie s'élèveraient au total à quelque 11 000 \$ par logement. Si l'on appliquait cette économie par logement à une collectivité de 7 000 habitations, l'économie s'élèverait à 77 millions de dollars (dans un secteur ayant coûté 783 millions de dollars).²

Cette étude de l'incidence sur les coûts de l'infrastructure met en évidence l'importance relative de certaines normes concernant le coût global d'un aménagement. Les normes qui produisent un effet direct ou indirect considérable sur les coûts sont, notamment, celles qui visent la taille des terrains et l'emplacement des immeubles, le tracé des routes et les emprises. La densité générale est peut-être le facteur le plus important : le nombre de logements sert de dénominateur dans le calcul des coûts par logement de l'infrastructure. La densité influe aussi directement sur l'efficacité du transport, et notamment sur la question du transport scolaire, fort coûteux. Les normes relatives à l'affectation des terrains ont aussi un effet important et méritent par conséquent qu'on y regarde de plus près.

Portée de l'étude : normes particulières à examiner

Les trois catégories fonctionnelles de normes - normes de planification, normes techniques et services à la collectivité - comportent un nombre très élevé de normes très précises. Il n'est pas pratique de les explorer toutes en raison de leur nombre élevé et des différences importantes

2 ²Par comparaison à un ensemble de 7 000 logements équivalents construits suivant les normes traditionnelles, ce qui constitue une augmentation importante de la densité dans un secteur qui, en application de normes traditionnelles, permet la construction d'un peu plus de 4 000 logements.

d'une municipalité à l'autre. Cependant, pour que l'examen soit utile, il faut qu'il s'appuie sur des exemples particuliers plutôt que sur des principes généraux ou abstraits. Il semble donc préférable de restreindre le nombre de normes à étudier.

Les principaux objectifs des nouvelles normes d'aménagement sont le rapport coût-efficacité et la création de collectivités plus durables, d'un point de vue social et environnemental, et plus habitables. Les démarches les plus souvent proposées comportent donc une certaine forme de densification. Bien que la densité brute d'un secteur ne change pas nécessairement, le secteur plus compact concentre l'aménagement dans des regroupements plus fins dont chacun a une densité nette supérieure à celle des lotissements conçus suivant les normes traditionnelles.

La collectivité plus compacte comporte aussi des immeubles à utilisation mixte, plutôt que de séparer les uns des autres les immeubles résidentiels, commerciaux et industriels. Bien que les immeubles industriels demeurent à l'écart, la nature des activités maintenant difficiles à distinguer des activités dans les bureaux ou les commerces de détail justifie de moins en moins cette ségrégation.

Dans ce contexte, nous avons pris la décision de concentrer les discussions des groupes sur les normes de conception et les normes techniques qui ont la plus forte incidence sur la création de collectivités plus compactes et plus durables. Cela nous a inévitablement amenés à tenir compte de la structure urbaine générale et, facteurs directement liés, des dimensions et spécifications des terrains individuels et du réseau de routes. Ensemble, la forme urbaine et les réseaux routiers ont des conséquences sur de nombreux autres aspects de l'infrastructure, plus particulièrement sur l'emplacement et la taille des tranchées où passent les services, des conduites de gaz, des égouts pluviaux et sanitaires et du réseau d'aqueduc.

Bien que de nombreux arguments en faveur de collectivités plus compactes englobent les bienfaits sociaux et environnementaux, les coûts sont souvent la plus forte motivation au changement dans les normes et les pratiques. Il était souhaitable d'explorer les domaines où de nouvelles normes pourraient produire un effet considérable sur les coûts. La récente étude de cas réalisée dans la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton (mentionnée plus haut) a servi à établir les coûts relatifs de différents éléments de l'infrastructure (Essiambre, Phillips, Desjardins et al., 1995). La figure 2.1 illustre l'importance relative d'un éventail de services sur la base de leur part des coûts totaux pour un lotissement, en fonction de normes d'aménagement traditionnelles. On peut donc voir les coûts initiaux de mise en place et la valeur actuelle des coûts du cycle de vie (ce qui comprend les coûts de remplacement, d'exploitation et d'entretien) sur une période de 75 ans. Les écoles et le transport scolaire (par autobus) représentent de loin le coût le plus important puisqu'il équivaut à 29 pour cent des coûts de mise en place et à 45 pour cent des coûts du cycle de vie (en dollars d'aujourd'hui).³ Si l'on exclut les coûts liés aux écoles, l'élément le plus coûteux est le réseau routier, lequel représente 15 pour cent du coût total des immobilisations. Il

3 ³Ce niveau de coûts de services liés aux écoles n'est peut-être pas représentatif de toutes les municipalités car l'emplacement est desservi par quatre conseils scolaires. Il s'agit d'une banlieue et le transport par autobus des écoliers est relativement important dans la région d'Ottawa-Carleton. Une part considérable des coûts est liée au maintien d'un parc d'autobus scolaires.

est à noter que les installations récréatives, les parcs et les systèmes d'évacuation des eaux pluviales représentent chacun un dixième (au total 30 pour cent) des coûts du cycle de vie. Étant donné la forte proportion des coûts attribuables aux écoles et au transport scolaire, le fait de combiner la destination des terrains, par exemple en combinant une école et des installations récréatives et en installant les bassins de retenue dans les espaces verts prévus, pourrait produire un effet considérable sur le rapport coût-efficacité d'ensemble. De plus, une collectivité plus compacte, particulièrement si elle est planifiée en fonction d'une marche de cinq minutes comme le proposent Duany et Plater Zyberk, pourrait accroître davantage cette efficacité grâce à la réduction, par exemple, du transport scolaire par autobus.



Écoles et transport scolaire

Routes, incluant les services publics

Transport urbain

Installations récréatives

Service de police

Électricité

Protection contre les incendies

Parcs

Eaux pluviales

Distribution d'eau

Bibliothèques

Égouts sanitaires

Enlèvement des ordures

Trottoirs et éclairage des rues

Dépôts des travaux publics et des parcs

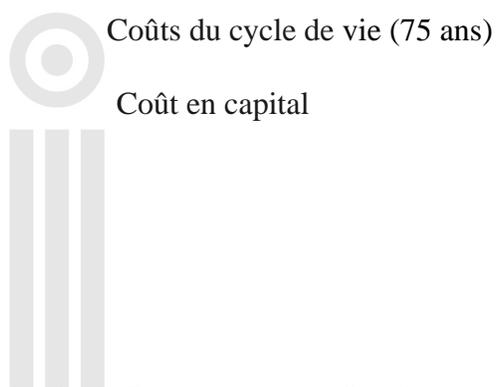


Figure 2.1 Coûts en capital et coûts du cycle de vie de 75 ans : normes d'aménagement traditionnelles

(Source : Essiambre, Phillips, Desjardins, 1995)

Chapitre 3 La méthode de recherche

On a déterminé que la méthode des groupes de discussion était la façon la plus pertinente d'atteindre les objectifs de cette recherche. Le degré de détail et le contexte particulier de l'aménagement urbain ne semblaient pas bien se prêter à des formes plus quantitatives d'enquête.

Les groupes de discussion sont utiles pour ce qui est de sonder les opinions et les attitudes, et d'explorer les motivations et les comportements qui sous-tendent ces opinions. Un groupe de discussion est aussi une tribune pratique quand le principe à l'étude est nouveau ou s'il n'est pas très bien compris.

De plus, les groupes de discussion peuvent constituer un exercice créatif, particulièrement quand les participants aux discussions sont des personnes averties dont les perspectives et les compétences diffèrent. En présentant les perspectives de diverses disciplines, comme le fait notre étude, la technique des groupes de discussion peut stimuler de nouvelles idées ou de nouvelles façons de penser sur certaines questions. Ici, l'objectif était à la fois d'examiner l'incidence de certaines normes sur d'autres aspects du processus d'aménagement et d'explorer les combinaisons de divers changements.

L'interaction de différentes disciplines et normes a été relevée, dans la documentation, comme étant un élément essentiel à explorer plus avant. Ce facteur a été tenu en compte au cours du recrutement des participants aux groupes de discussion. De nombreuses personnes se sont dites très intéressées à participer à une tribune qui donnerait aux professionnels de différents domaines l'occasion de s'interroger les uns les autres et de se mettre au défi.

Structure et tenue des groupes de discussion

Des groupes de discussion ont eu lieu dans trois villes : Vancouver, Ottawa et Montréal. On a tenu dans chaque ville deux sessions réunissant chacune entre dix et douze personnes. Les groupes de cette taille offrent une diversité de points de vue tout en étant assez petits pour demeurer informels et encourager une participation active.

Dans chaque région, on a communiqué avec des organismes de coordination, habituellement des comités de planification technique et de génie servant de points de convergence de l'information, pour leur demander de dresser des listes de participants potentiels. Quand c'était nécessaire, on complétait ces listes avec les noms de membres des sections locales de l'Association canadienne des travaux publics, de membres des sections provinciales et locales de l'Institut canadien des urbanistes et de particuliers joints dans chaque ville.

Afin de déceler les problèmes et les préoccupations, ainsi que les obstacles à l'adoption de nouvelles normes d'aménagement, et de stimuler davantage la discussion et le dialogue, nous avons jugé essentiel d'inclure dans l'étude des personnes qui s'opposaient de quelque façon que ce soit aux nouvelles normes d'aménagement. Au cours du processus de recrutement, on a constaté un fort intérêt de la part des tenants des nouvelles normes d'aménagement, et il a fallu déployer des efforts considérables pour veiller à ce qu'il y ait dans chaque groupe des opposants aux nouvelles normes. Nous y sommes arrivés, en partie, en décrivant dans l'invitation le groupe

de discussion comme étant, pour ceux qui se préoccupent des nouvelles normes, l'occasion d'exprimer leurs réserves.

On a utilisé les groupes de discussion comme des outils de recherche qualitative et exploratoire, de sorte qu'il n'était pas nécessaire que les participants soient statistiquement représentatifs. En fait, nous n'avons rien fait pour en arriver à un échantillon aléatoire. Le principal objectif était d'obtenir la contribution de représentants d'un éventail complet de professions et de disciplines. De plus, étant donné qu'il fallait sacrifier au moins trois heures de travail (tous les groupes se sont réunis pendant les heures normales de travail, sauf un groupe à Montréal), il y a eu un certain degré de partialité dans l'auto-sélection.

Profil des participants

Dans le but de jauger les attitudes initiales des participants, on a commencé par demander à chaque groupe de répondre à un court questionnaire. Cette information sur leur domaine particulier et sur la portée géographique de leur travail est résumée au tableau 3.1.

Nombre total de participants		Portée géographique	
Vancouver	33	Centre-ville	7
Ottawa	23	Vieilles banlieues	8
Montréal	22	Nouvelles banlieues	19
Total	78*	Combinaison	18
Spécialité professionnelle		Type d'employeur	
Concepteur d'urbanisme	6	Municipal	26
Architecte	2	Régional	2
Urbaniste	23	Provincial	4
Ingénieur des transports	2	Consultant	6
Ingénieur civil	9	Services publics	10
Promoteur immobilier	3	Promoteur immobilier priv.	3
Service d'incendie	2	Service d'incendie	2
Économiste	1	Autre	3
Architecte-paysagiste	1		
Contrôle de l'aménagement	1		
Autre	6		

* Questionnaires retournés = 56

Malgré le fait que la majorité des participants était constituée d'urbanistes à l'échelon municipal, on comptait parmi les participants de chaque session des professionnels de sociétés d'ingénieurs ou de sociétés de services publics. Dans l'ensemble des six groupes de discussion, tous les services publics ont été représentés (électricité, gaz, télédistribution et téléphone). Des promoteurs ont participé à trois des sessions (une session dans chaque ville). De plus, certains consultants qui ont fréquemment la tâche de représenter l'industrie de l'aménagement ont pu ajouter leur perspective aux discussions.

Le questionnaire comprenait aussi quatre énoncés de valeurs à propos des nouvelles normes d'aménagement. On cherchait ainsi à établir un contexte qui aiderait à l'analyse de la discussion, tant à l'échelle de chaque groupe que pour l'ensemble des groupes. Pour chacun des énoncés, on demandait au participant d'indiquer s'il était très d'accord, assez d'accord, assez en désaccord, en complet désaccord ou indifférent. Les réponses à ces questions sont présentées dans le chapitre suivant, avec un sommaire des discussions. Enfin, le questionnaire demandait au participant d'énumérer les aspects des nouvelles normes d'aménagement qu'ils croyaient les plus prometteurs, ainsi que ceux qui les préoccupaient le plus. Les aspects les plus souvent mentionnés sont résumés dans le tableau 3.2 ci-dessous. Cette liste est le reflet des débats de chaque groupe, présentés au chapitre 4. L'absence de consensus est évidente : on trouve certains éléments aussi bien parmi les aspects prometteurs que parmi ceux qui sont sources de préoccupations, et la fréquence à laquelle les aspects particuliers sont mentionnés est relativement faible.

Tableau 3.2 Aspects des nouvelles normes d'aménagement les plus souvent mentionnés

Les plus prometteurs	Nombre de fois où ils ont été mentionnés*
Marges de recul réduites	7
Emprises réduites	17
Terrains plus petits	11
Densité accrue - utilisation plus efficace des terrains	17
Économies concernant la viabilisation et les services	7
Les plus préoccupants	
Faible design urbain/espaces verts urbains réduits ou absents/qualité réduite ou médiocre	9
Coûts d'exploitation et d'entretien	8
Emprises réduites	7
Ruelles	5
Forte densité	5

* dans les questionnaires remplis par les participants; n=56

Établissement du contexte de chaque discussion

On a amorcé chaque groupe de discussion avec une présentation visant à expliquer aux participants le but et le sujet de la session (un aperçu d'une page leur avait été transmis par télécopieur avec l'invitation, de sorte qu'ils comprenaient déjà généralement le but de la session). Une brève présentation a ensuite porté sur les facteurs qui sous-tendent la promotion des nouvelles normes. On a présenté sur diapositives des exemples d'aménagements réalisés en Ontario, en C.-B. et au Maryland, ainsi que des vues en plan et en section montrant des solutions de rechange quant à l'implantation, aux accotements et aux chaussées. On a aussi montré aux participants des diapositives d'un certain nombre d'immeubles construits dont l'aménagement a été fait suivant de nouvelles normes d'aménagement, notamment les plans, les rues et l'aménagement paysager. Le groupe de discussion a ensuite été invité à faire des observations sur les images ou diagrammes montrés et à en discuter. Quand le groupe s'animait, l'animateur laissait les participants discuter sans trop de restrictions. Au moyen de questions, on redirigeait la discussion ou on la faisait progresser, de manière à ce que soient abordés tous les sujets de discussion établis à l'avance.

En général, on commençait par traiter de l'emplacement, des dimensions des terrains, des marges de recul, des emprises et des ruelles et on s'en tenait aux éléments se trouvant en surface. Par la suite, chaque groupe examinait les incidences sur les installations souterraines et les nouvelles normes concernant la largeur des accotements et des voies publiques.

Le troisième ensemble de sujets de discussion portait sur les nouvelles méthodes de gestion des eaux pluviales, incluant le traitement des eaux pluviales au niveau du terrain et les options de gestion à l'échelle de la collectivité. Encore là, des diapositives montrant des diagrammes et des exemples concrets ont servi à stimuler la discussion.

La discussion sur l'intégration de la gestion des eaux pluviales à d'autres installations de la collectivité comme des étangs et des aires de loisirs passifs a donné lieu à un débat sur les normes régionales et les occasions d'intégrer les activités des différentes autorités.

Inévitablement, la discussion s'est éloignée de ce cadre pour donner lieu à des dialogues intéressants entre participants d'opinions divergeantes que d'autres participants appuyaient ou contestaient. Entre autres sujets de débats, on a parlé du besoin fondamental de nouvelles normes, du rôle des autorités chargées de l'urbanisme et de l'approbation concernant ce que le marché acceptera, ou devrait accepter, et la nature du cadre institutionnel et législatif à l'intérieur duquel les normes sont mises en oeuvre.

Contexte régional

Étant donné que les groupes de discussion ont eu lieu dans trois régions métropolitaines et trois provinces différentes, le degré de préoccupation et les sujets discutés étaient naturellement influencés par les différences régionales particulières. Il y avait des différences importantes concernant les coûts d'aménagement (lesquels varient aussi considérablement à l'intérieur de

chaque région), ainsi que la façon dont les services sont installés. On présente au tableau 3.3 des coûts d'aménagement et de viabilisation choisis.

Au Québec, les services des travaux publics des municipalité installent généralement les services, puis font payer au promoteur un montant fixe qui varie d'une municipalité à l'autre. En C.-B. et en Ontario, c'est plus généralement le promoteur qui s'occupe de l'installation de tous les services publics en respectant les exigences de la municipalité. L'entrepreneur du promoteur qui s'occupe de l'infrastructure couvre aussi le coût de préparation des tranchées dans lesquelles les services publics sont installés. Le gaz fait exception. Étant donné que le gaz est généralement installé après la construction, contrairement à tous les autres services, les sociétés de distribution de gaz s'occupent généralement de l'installation et couvrent elles-mêmes les coûts.

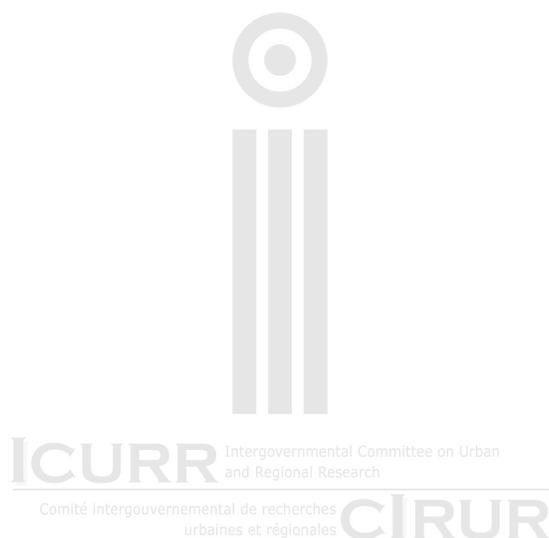


Tableau 3.3 Données choisies pour les régions métropolitaines où ont eu lieu les groupes de discussion ^(a) (tous les prix sont en dollars de 1996)

	Vancouver	Ottawa	Montréal
Prix moyen des maisons pour accédants à la propriété	194 200 \$	134 500 \$	100 000 \$
Coût typique des terrains en banlieue (\$/pi. ca.)	50 \$	14 \$	6 \$
Impôts fonciers	1 560 \$	2 968 \$	1 951 \$
Coûts d'aménagement ou de viabilisation/logement ^(b)	17 000 \$	15 300 \$	de 11 000 \$ à 12 000 \$
Croissance démographique			
1981-1986	11,6 %	14,0 %	7,5 %
1986-1991	14,5 %	14,2 %	10,8 %
Revenu moyen des ménages locataires en 1996	43 200 \$	39 900 \$	33 625 \$
Pourcentage des locataires capables d'accéder à la propriété	26 %	34 %	40 %
Maisons neuves vendues à un prix inférieur à celui des maisons abordables de 1996	45 %	76 %	78 %

Notes :

a) Toutes les données, sauf les coûts de viabilisation, proviennent d'un rapport à venir sur les tendances à long terme de l'abordabilité dans les centres urbains du Canada produit pour le Centre d'analyse de marché de la SCHL. Sauf indication contraire, les données sont des moyennes pour la période de janvier à juin 1996.

b) Les données relatives aux frais de viabilisation et d'aménagement proviennent de l'étude de Lampert et Denhez (1997) et s'appuient sur Surrey, Kanata et Laval. Les frais pour Montréal incluent les frais dans le lotissement et à l'extérieur. La municipalité installe les services et réclame les frais au promoteur. À Vancouver et Ottawa, les frais d'aménagement ne s'appliquent qu'aux services à l'extérieur du lotissement. Le promoteur se charge de tous les coûts de service dans le lotissement.

Les frais d'aménagement dans la région de Montréal visent principalement le coût réel de la viabilisation à l'intérieur du lotissement. L'infrastructure à l'extérieur du lotissement dépend moins de règlements imposant des frais liés à la croissance comme c'est la norme dans d'autres territoires. On compare donc des pommes et des oranges si l'on cherche à faire une comparaison des frais imposés pour couvrir les coûts d'aménagement. Quoi qu'il en soit, étant donné que pour Laval les coûts apparaissant au tableau 3.3 incluent tout mais que les coûts relatifs à Surrey et Kanata n'incluent que l'infrastructure à l'extérieur du lotissement, il est évident que le coût qu'assume le promoteur et, en bout de ligne, le consommateur, est nettement plus élevé dans la région métropolitaine de Vancouver et à Ottawa-Carleton qu'à Montréal.

Les autres aspects de l'équation des coûts d'aménagement - soit les coûts d'exploitation et d'entretien à long terme - sont assumés par les municipalités et par les sociétés de services publics. Les municipalités financent ces dépenses en puisant essentiellement dans les revenus découlant des impôts fonciers. Profitant en partie d'une subvention de taxe provinciale aux propriétaires-occupants (environ 400 \$), Vancouver affiche le niveau d'imposition foncière de

loin le moins élevé des trois centres urbains. Le Québec a tendance à exiger des impôts relativement élevés, ce qui fait en partie contrepoids aux revenus moins élevés provenant des frais exigés pour les coûts d'aménagement. En Ontario, les municipalités financent directement une part du volet du système d'aide sociale portant sur l'aide au revenu au moyen des impôts fonciers. Par conséquent, seulement 80 pour cent des revenus des impôts fonciers sont disponibles pour le paiement de services municipaux comparables et les taxes scolaires. C'est à Ottawa que les impôts fonciers sont les plus élevés au Canada (si l'on s'appuie sur les maisons d'accédants à la propriété dans les régions métropolitaines).

De la même façon, les coûts de viabilisation sont nettement moins élevés dans la banlieue montréalaise, et les maisons sont de ce fait bien plus abordables. Au cours du premier semestre de 1996, le prix d'une maison d'accédant à la propriété à Montréal équivalait à la moitié du prix d'une maison correspondante à Vancouver, et était de 25 pour cent inférieur à celui d'une maison correspondante dans la région d'Ottawa-Carleton. Les taux de croissance des ménages étant relativement plus lents dans la région de Montréal, la demande n'y a pas exercé une forte pression, ce qui a principalement contribué au maintien de plus faibles coûts des terrains et des logements.

Étant donné les différences entre les municipalités concernant la mesure dans laquelle les revenus qu'elles produisent peuvent couvrir les coûts de l'expansion, ainsi que le très grand écart concernant les coûts de viabilisation et les prix des terrains et des maisons, la motivation à examiner et revoir les normes d'aménagement varient largement d'une région à l'autre. Cet écart se constatait dans les groupes de discussion. En fait, étant donné que les prix des logements et les coûts d'aménagement à Montréal sont relativement peu élevés, le groupe montréalais n'a pas relevé les coûts en capital parmi les problèmes pressants. Tous les groupes se préoccupaient cependant de l'incidence des nouveaux aménagements sur les coûts d'exploitation et les budgets d'entretien à long terme.

Les facteurs et différences d'ordre culturel, topographique et climatique ont aussi teinté les discussions. Certaines municipalités de la vallée du bas Fraser, en Colombie-Britannique, font face à des défis uniques, en terme de viabilisation et d'aménagement, car l'expansion doit maintenant se faire du côté des montagnes en raison des restrictions imposées par la réserve de terres agricoles de la vallée du bas Fraser et du périmètre d'inondation. La ceinture de verdure, à Ottawa, impose aussi des restrictions car la construction n'y est pas possible. Initialement établie pour contenir la croissance, la ceinture de verdure a échoué car de nombreux nouveaux secteurs sont apparus de l'autre côté de cette réserve. Bien que les terrains soient limités sur l'île de Montréal, cela n'a pas encore entravé le développement. Cependant, c'est à l'extérieur de l'île que l'on constate la création de nouveaux secteurs; la croissance y est relativement libre et c'est l'expansion tentaculaire qui prédomine. Le problème le plus sérieux de la région de Montréal n'est pas le coût de l'aménagement sur l'île, mais son absence. Les autorités se préoccupent de ce que le phénomène de déclin du centre-ville, plus souvent constaté aux États-Unis, fasse problème à Montréal. Les forts taux d'immigration et les conflits raciaux semblent contribuer au problème.

À Ottawa comme à Montréal, les hivers assez rigoureux et les grandes quantités de neige suscitent beaucoup de préoccupation concernant la faisabilité et les coûts de l'enlèvement et de

l'entreposage de la neige si l'on applique certaines des nouvelles normes d'aménagement. Ce n'était pas un problème à Vancouver.

Ce bref aperçu indique que malgré les différences entre les trois régions métropolitaines en termes d'importance relative de certains facteurs et problèmes, on constate des similarités dans les normes de conception et les problèmes que causent les normes existantes. De ce fait, les points de vue exprimés par les professionnels, dans le contexte de ces régions métropolitaines, reflètent très probablement ceux qui ont cours sur d'autres territoires, y compris dans les plus petits centres urbains.



Chapitre 4 Attitudes concernant les nouvelles normes d'aménagement

Attitudes individuelles

La méthode des groupes de discussion est une façon efficace de stimuler la discussion et de déterminer s'il y a consensus ou non sur certains sujets. Cependant, cette technique ne permet pas d'évaluer clairement les attitudes individuelles, que la discussion même et la dynamique du groupe ont tendance à masquer ou à influencer. Afin de jauger les opinions initiales des participants, quatre énoncés de valeur ont été présentés dans un questionnaire que les participants ont rempli juste avant la discussion.⁴ On a demandé aux participants de réagir aux quatre énoncés suivants :

- a. Nous ne pouvons plus continuer à approuver et à construire suivant les méthodes traditionnelles de lotissement.
- b. La plupart des normes existantes sont pertinentes; seules des révisions mineures sont requises.
- c. Des modifications importantes doivent être apportées à un certain nombre de normes d'aménagement.
- d. Les ensembles d'habitation qui s'appuient sur des nouvelles normes d'aménagement seront plus coûteux que les aménagements traditionnels.

Comme l'indique la figure 4.1, une part importante des participants, 75 pour cent, ont convenu que les méthodes d'aménagement traditionnelles comportaient des lacunes et n'assuraient pas un développement durable. Vingt pour cent des participants n'étaient pas d'accord. Ce désaccord s'est manifesté au cours des discussions du groupe, alors que plusieurs participants ont soutenu que les lotissements traditionnels devaient être maintenus. Selon l'opinion générale, les nouvelles normes d'aménagement n'étaient pas une panacée, mais il fallait les appliquer de façon sélective et stratégique.

Figure 4.1 Réactions à l'énoncé de valeurs (a)

	a. Nous ne pouvons plus continuer à approuver et à construire suivant les méthodes traditionnelles de lotissement
Sans opinion	
En complet désaccord	
Plutôt en désaccord	
Assez d'accord	
Très d'accord	

⁴ Ces résultats ne donnent que les points de vue des participants. Étant donné que l'échantillon n'a pas été établi aléatoirement ou systématiquement, il ne s'agit pas d'une représentation statistiquement fiable de l'univers plus général des professionnels en aménagement.

En fait, les sentiments étaient partagés concernant la nécessité d'adopter des normes et des démarches d'aménagement nouvelles. Les réactions qui sont données à la figure 4.2 révèlent qu'une forte majorité de professionnels estiment que des révisions considérables sont requises.

Figure 4.2 Réactions aux énoncés de valeur (b) et (c)

Sans opinion
En complet désaccord
Plutôt en désaccord
Assez d'accord
Très d'accord

- b. La plupart des normes existantes sont pertinentes; seules des révisions mineures sont requises.
- c. Des modifications importantes doivent être apportées à un certain nombre de normes d'aménagement.

Plus de la moitié des répondants n'étaient pas d'accord avec l'énoncé selon lequel la plupart des normes existantes étaient pertinentes. Un peu plus du tiers étaient plus à l'aise avec les normes existantes et estimaient que seuls des changements mineurs étaient requis. Réciproquement, plus des deux tiers des participants s'entendaient pour dire que des modifications importantes étaient requises (les deux énoncés ont délibérément été intervertis de manière à ce qu'il soit possible de vérifier la fermeté des opinions sur la nécessité de changements). Encore là, environ le quart des participants se sont opposés à ces deux énoncés.

Le dernier énoncé du questionnaire servant à établir le profil des participants explorait les opinions à propos du coût relatif de l'aménagement traditionnel par rapport à celui de l'aménagement nouveau sur la base d'un éventail (non précisé) de nouvelles normes. Comme le présente la figure 4.3, environ 60 pour cent des participants n'étaient pas d'accord avec l'énoncé selon lequel les nouvelles normes seraient plus coûteuses que les normes traditionnelles.

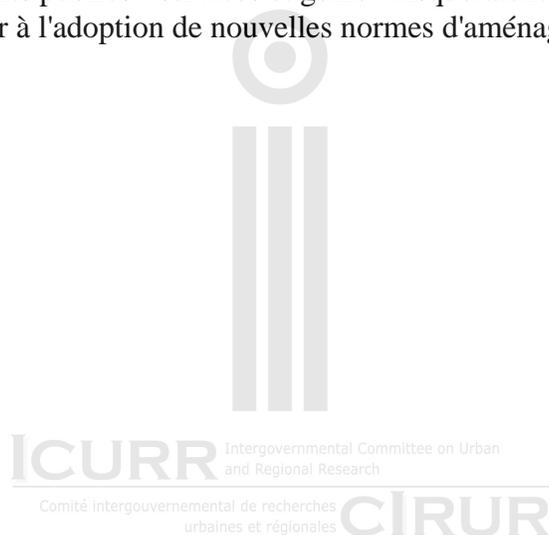
Figure 4.3 Réaction à l'énoncé de valeur (d)

Sans opinion
En complet désaccord
Plutôt en désaccord
Assez d'accord
Très d'accord

- d. Les ensembles d'habitation qui s'appuient sur des nouvelles normes d'aménagement seront plus coûteux que les aménagements traditionnels.

Le noyau normal de sceptiques, représentant 25 pour cent des participants, étaient plus négatifs concernant les incidences des nouvelles normes d'aménagement sur les coûts. Notamment, près de 15 pour cent des participants n'avaient aucune opinion sur ce sujet. Cela pourrait être le reflet de l'absence de preuve solide concernant le coût relatif. Les analyses de coûts n'ont commencé que tout récemment à faire surface dans la documentation, et même ces analyses s'appuient sur des estimations de coûts projetés. La plus forte proportion de participants sans opinion pourrait indiquer que l'on délibère encore de cette question, en attendant les résultats de nouvelles analyses de coûts et les expériences vécues.

Il est à noter que, bien que l'échantillon des participants ne soit pas statistiquement fiable, les attitudes relatives à chaque énoncé ne correspondent pas exclusivement à des professions particulières. L'organisation recoupée des opinions par spécialité professionnelle et par type d'employeur révèle qu'il y a répartition des participants d'accord et des participants en désaccord *à l'intérieur de chaque spécialité*. Cette répartition s'est aussi constatée au cours de la discussion. Cet état de fait contredit l'hypothèse selon laquelle les personnes qui travaillent dans le domaine des services des équipements publics - services et génie - risqueraient davantage que d'autres professionnels de s'opposer à l'adoption de nouvelles normes d'aménagement.



Discussions des groupes

Les sections suivantes portent sur les discussions qui ont eu lieu à l'intérieur des groupes. On y synthétise les observations de l'ensemble des groupes, mais il arrive aussi que l'on y précise la ville pertinente s'il convient de le faire. Les citations entre guillemets (« ») sont des citations textuelles.

Comme au cours des discussions, nous abordons d'abord les questions des dimensions des terrains particuliers et des emprises, ce qui englobe les normes relatives à la mise en place et aux marges de recul, de la largeur des accotements et des rues locales, des tranchées pour les services, des ruelles et des aires de stationnement. Viennent ensuite les questions plus générales relatives à l'intégration de diverses installations, dont la gestion des eaux pluviales, les installations récréatives communautaires et les écoles. Le chapitre se termine pas un sommaire des opinions générales à propos des nouvelles normes d'aménagement, des collectivités plus compactes et des nouvelles démarches de planification.

Configuration des terrains et normes relatives aux emprises

On a consacré beaucoup de temps à discuter du vaste éventail d'éléments relatifs à l'espace qui sépare les façades de deux immeubles : les dimensions du terrain, les marges de recul et l'emprise, constituée de l'accotement et de la chaussée (figure 4.4).

marge de recul accotement chaussée accotement marge de recul 6 m. 5,75 m. 8,5 m. 5,75 m. 6m.

Figure 4.4 Emprise traditionnelle de 20 mètres.

On a souligné l'interdépendance de ces éléments en fonction d'un emplacement particulier. Les participants ont indiqué que l'on ne peut discuter de réduire une marge de recul sans tenir compte de la largeur de l'emprise attenante. De même, on ne peut envisager la largeur de la chaussée et le traitement du stationnement dans la rue indépendamment des besoins de stationnement sur place et des marges de recul qui ont une incidence sur l'espace réservé au stationnement sur le terrain. Par conséquent, la discussion a sauté d'un élément de design ou d'une norme à l'autre.

Pour faciliter la présentation, nous avons cependant placé les différents éléments sous les rubriques suivantes :

- w Configuration du terrain (dimensions et marges de recul)
- w Emprise (largeur de la chaussée et des accotements)
- w Emplacement des services souterrains
- w Arbres d'avenue

w Ruelles

w Normes relatives au stationnement

Dimensions des terrains et marges de recul

Les sujets discutés concernant la configuration du terrain étaient, notamment, les dimensions des terrains, les marges de recul et les questions connexes de stationnement sur place, d'arbres d'avenue et d'espaces verts requis.

Le plus important consensus pour les six groupes de discussion a porté sur la possibilité de réduire les marges de recul. On a fait remarquer que l'on consacre une part importante des terrains aux marges latérales et avant, sans qu'elles n'aient d'autres fonctions que l'esthétisme. Les marges latérales servent aussi de zone de protection en cas d'incendie, mais un mur coupe-feu aura le même effet. On appuyait la réduction de la marge de recul, des six mètres traditionnels à aussi peu que trois mètres. Les opinions au sujet des marges latérales étaient variées, ce qui reflétait les différences régionales en termes de préférences des consommateurs. Un participant de Montréal a fait remarquer que la maison en rangée est bien acceptée au Québec, alors que par contraste les consommateurs ontariens continuent d'exiger des habitations individuelles. Les consommateurs des centres urbains de l'Ontario ont généralement été prêts à payer le surplus nécessaire pour avoir une maison individuelle. On constate depuis peu que cette norme en Ontario est en train de perdre du terrain, les constructeurs ayant ciblé les accédants à la propriété. Quoiqu'il en soit, il faut continuer de tenir compte des préférences des consommateurs au moment de chercher à modifier les normes relatives aux marges latérales. À Vancouver, là où les prix des maisons individuelles sont prohibitifs pour les accédants à la propriété, les habitations contiguës et les appartements en copropriété sont devenus la norme, du côté des habitations abordables.

On obtient de plus petits terrains quand des marges de recul réduites permettent la réduction de la cour avant et la réduction ou la suppression des marges latérales. On a mentionné plusieurs fois que l'on peut utiliser plus efficacement le terrain par un lotissement à marge latérale zéro (méthode existant depuis longtemps mais rarement employée) ou par diverses configurations de logements contigus (maisons jumelées, maisons en rangée superposées).

Certains participants ont suggéré l'élimination des marges latérales et la consolidation de cet espace en vue de la création d'espaces verts plus importants et utilisables. Une discussion a suivi au sujet de la pertinence des lignes directrices concernant les espaces verts publics et les aires d'agrément privées dans les zones de plus forte densité. En général, on s'opposait fermement à un accroissement de la densité sans une augmentation des aires d'agrément.

Les marges de recul réduites à l'avant ont soulevé certaines préoccupations au sujet des arbres. Si l'on cherche à réduire les accotements, on réduit d'autant l'espace permettant aux arbres de croître convenablement. L'espace réservé aux arbres est encore plus limité par une marge de recul réduite. Certains participants sont allés jusqu'à dire que de réduire à la fois la marge de recul et la largeur de l'accotement ne serait pas une bonne chose (à moins que l'on place les services publics souterrains sous des ruelles - question débattue ultérieurement). La réduction de la marge de

recul produit aussi un effet sur le stationnement sur place. Une dernière préoccupation manifestée portait sur la sécurité : en réduisant les marges de recul, on peut créer des situations potentiellement dangereuses en raison, notamment, de la faible distance par rapport aux transformateurs.

Emprise

L'emprise est constituée de deux grands éléments : la chaussée (distance entre les bordures de chaussée) et les accotements, à l'extérieur des bordures, de chaque côté de la rue. La figure 4.5 montre une emprise assez typique de 20 mètres, composée d'une chaussée de 8,5 mètres de largeur et de deux accotements de 5,75 mètres de largeur chacun. En plus de servir de voie de circulation pour les véhicules, l'emprise abrite une variété de services, installés et entretenus par autant de parties (figure 4.5). De ce fait, l'emprise est soumise à une pléthore de normes d'aménagement. L'interaction complexe entre les intervenants et entre les normes relatives à l'emprise ont naturellement donné lieu à un débat très nourri au cours des discussions.



accotement voie de circulation voie de circulation stationnement accotement
3,0 m. 3,0 m. 2,5 m.

Figure 4,5 Chaussée typique de 8,5 mètres (voies de circulation dans les deux sens et stationnement d'un côté)

ICURR Intergovernmental Committee on Urban
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales CIRUR

Une bonne part de la discussion a porté sur la différence entre les normes et les besoins fonctionnels. La largeur de la chaussée permet deux voies de circulation (généralement dans des directions opposées) et une voie de stationnement d'un côté, ou une de chaque côté. On retrouve souvent des rues à deux voies combinées à une voie réservée au stationnement d'un côté de la rue; il faut pour cela une chaussée d'environ 8,5 mètres (2,5 mètres pour la voie de stationnement et 3 mètres par voie de circulation). Il faut une chaussée de 11 mètres pour avoir une voie de stationnement de chaque côté de la rue. On a longuement débattu de la question de savoir s'il faut vraiment une chaussée de 11 mètres de largeur pour une rue résidentielle locale, particulièrement s'il faut prévoir sur le terrain de chaque habitation du stationnement pour deux véhicules. On a même mis en doute la nécessité d'une chaussée de 8,5 mètres de largeur à cet égard.

Un participant a fait remarquer que la promenade Marine, à Vancouver ouest, fonctionne efficacement en tant qu'artère principale malgré une chaussée de 18 pieds (5,5 mètres) de largeur et l'absence de bordures en certains endroits. « Si une chaussée de 18 pieds fonctionne pour une grande artère comme la promenade Marine, pourquoi faut-il 30 pieds (8,5 mètres) pour une rue

locale? » De la même façon, dans les secteurs du centre-ville de Vancouver, la route n'a que 26 pieds (7,6 mètres) de largeur, et du stationnement des deux côtés. Cela s'est révélé étroit, mais fonctionnel.

Les participants à la session de Montréal considéraient que l'on concevait des rues locales nettement trop larges, en partie pour permettre la circulation de véhicules volumineux comme les camions à incendie et les chasse-neige. Ce point de vue a trouvé des échos dans les autres centres urbains, et l'on a suggéré d'envisager une nouvelle conception des véhicules de service. Un participant de la vallée du bas Fraser, en C.-B., a indiqué que sa municipalité, de concert avec le service des incendies, a déterminé qu'il faut au moins 3,2 mètres pour permettre le passage d'un camion à incendie. Si l'on ajoute une voie de stationnement de chaque côté de la rue, il faut une chaussée de 7,6 à 8 mètres de largeur (les exigences relatives aux voies de stationnement peuvent varier de 2,2 à 2,5 mètres, dans les différentes municipalités). La largeur de 3,2 mètres requise pour l'accès aux camions à incendie a été contestée par le représentant d'un service d'incendie qui a fait remarquer que, dans sa municipalité, il fallait une voie de circulation d'au moins 4,2 mètres de largeur. Dans un autre groupe de discussion, le représentant d'un service d'incendie a mentionné que, d'après une étude récente des services d'incendie d'Amérique du Nord, on se dirigerait vers l'adoption d'un nouveau genre de véhicule comportant une pompe, une grande échelle et de l'équipement de réanimation en cas d'urgence (Tridata Corporation, 1996). Ces camions à incendie ont 75 ou 100 pieds de longueur et sont plus larges que les véhicules actuels.

En guise de commentaire général à propos des nouvelles normes d'aménagement, le représentant d'un service d'incendie a indiqué que, la fréquence des incendies étant nettement plus faible dans les immeubles plus neufs, il sera difficile d'évaluer l'incidence de normes prévoyant des chaussées plus étroites sur le délai de réaction et l'accès. Ce qui compte, c'est qu'on ne mette pas des vies en danger sur la base d'économies théoriques. Il faut habituellement faire un compromis entre le coût et le risque; cependant, dans le cas des normes de sécurité incendie, on a inévitablement tendance (particulièrement les politiciens) à pencher du côté de la sécurité. Par conséquent, ces normes peuvent être exagérées. Par exemple, un représentant a fait remarquer qu'au cours de ses sept années à l'intérieur d'une juridiction, « jamais un camion à incendie n'a emprunté un accès secondaire; le service des incendies utilise toujours l'accès par la rue ». Il a donc mis en doute la nécessité de normes exigeant un accès secondaire.

On a de nouveau illustré l'absence de coordination entre les différentes spécialités et la désuétude de certaines normes en prenant comme exemple la distribution d'eau. Le représentant d'un service d'incendie a fait remarquer que le diamètre des conduites principales d'eau est établi selon le débit d'eau requis par la sécurité incendie. Cependant, avec les extincteurs automatiques (obligatoires à Vancouver), le besoin n'est pas le même; le diamètre minimal de 6 pouces convient, plutôt que 8 ou 12 pouces. Par conséquent, dans les municipalités où l'installation d'extincteurs automatiques est obligatoire, il est possible de réduire cette norme en matière de distribution d'eau mais rien n'a encore été entrepris en vue de telles révisions.

Emplacement des services souterrains

En ce qui concerne la distribution d'eau, l'emplacement des services souterrains a donné lieu à beaucoup de débat. En général, les réseaux d'égouts pluvial et sanitaire se trouvent sous la

chaussée. Peu d'autres services se trouvent à cet endroit (la distribution d'eau est la principale exception en certains endroits). Habituellement, les câbles de téléphone, d'électricité et de télédistribution sont placés dans une tranchée commune destinée aux services publics qui se trouve sous l'accotement, à l'extérieur de la bordure de la chaussée (figure 4.6).



Étant donné l'emplacement des services publics, on a soutenu qu'il ne s'agit pas là d'un facteur servant à déterminer la largeur de la chaussée (entre les bordures); les principaux facteurs sont les besoins relatifs à la circulation des véhicules. Notamment, un participant a maintenu que :

si les services souterrains doivent se trouver à l'extérieur de la bordure de la rue, cela signifie que la possibilité de réduire la largeur de l'accotement est limitée. En ce moment, on répond séparément aux besoins relatifs à la circulation des véhicules et à ceux des services publics et ils ont chacun leur espace propre, alors que l'on pourrait utiliser plus efficacement toute la largeur de l'emprise.

D'après la discussion, il semble que les principaux facteurs expliquant la conception des tranchées destinées aux services publics soient la facilité d'installation et la facilité subséquente d'accès pour l'entretien. La situation est idéale quand les services publics se trouvent dans des tranchées qui leurs sont destinées, sous la surface gazonnée des accotements. Cependant, on a indiqué que si l'on souhaite vraiment maintenir la largeur de la chaussée pour les besoins de la circulation des véhicules et pour le stationnement (particulièrement à la lumière de la taille croissante des camions à incendie), il faudrait envisager de placer d'autres services sous la voie de stationnement de la chaussée. Certains participants ont exprimé des préoccupations au sujet

du coût de l'enlèvement de la chaussée pour l'exécution de réparations. Cela faisait particulièrement problème dans les zones où le climat est plus rigoureux et où les chaussées, une fois coupées, vont inévitablement se fissurer et se dégrader par l'effet du gel et du dégel. La qualité des routes (nids de poules) devient alors une question de sécurité. Quelqu'un a fait remarquer que c'est un problème sérieux quand il s'agit de routes collectrices, mais que ce n'est pas aussi problématique quand il s'agit de rues locales où la circulation est moins dense et moins rapide.

Les tenants de l'idée de placer les services sous la voie de stationnement de la chaussée ont contredit l'argument selon lequel il n'est pas possible de le faire en raison des coûts d'accès et de réparation. Comme l'a dit un participant :

L'idée de déterminer l'emplacement des services souterrains en fonction de la nécessité d'y accéder ultérieurement (p. ex. : sous l'accotement) équivaut à concevoir un stationnement pour répondre aux besoins accrus dans le temps des Fêtes. Les résidents des rues locales doivent s'attendre à des inconvénients à l'occasion. À long terme, c'est un facteur négligeable.

On a poussé la question plus loin en demandant à des ingénieurs et des représentants de services publics à quelle fréquence exactement ils doivent faire de l'excavation pour accéder aux installations. Aucun n'a pu répondre clairement à cette question : il semble que ce soit très rare (peut-être une fois par période de 15 à 20 ans, si cela se produit). Le représentant d'une société de distribution de gaz a indiqué qu'ils inspectent leurs installations aux cinq ans (20 pour cent de leurs installations chaque année), mais qu'ils n'ont pas besoin de creuser pour ce faire. Un autre service (électricité) a indiqué qu'il était peu probable de devoir ouvrir la rue, sauf dans le cas de l'installation d'un nouveau service, ou dans de rares cas de mauvaises connexions ou d'un accident ayant causé des dommages au service. Malgré cela, on repérerait précisément l'endroit où se trouve le problème. En Ontario, on a souligné que dans tout secteur établi sur la base de nouvelles normes d'aménagement, on exige l'installation de canalisations supplémentaires (aux frais du promoteur) au moment de l'établissement des lotissements afin de permettre l'installation d'un nouveau service. On éviterait ainsi de devoir ultérieurement creuser, ce qui remet en question la nécessité de placer tous les services sous l'accotement.

Trottoirs

Dans la ligne directrice ontarienne visant les nouvelles normes d'aménagement et intitulée *Faire des choix* (Ontario, 1995), on suggère de placer les services dans une conduite située sous les trottoirs. Cette suggestion a soulevé l'opposition des sociétés de services publics qui, encore une fois, se sont dites préoccupées par les coûts de reconstruction des trottoirs (plus élevés que le pavage des rues).

Les efforts visant à réduire l'accotement habituel de 5,75 mètres de largeur ont principalement comporté l'élimination des trottoirs. La norme actuelle dans de nombreux lotissements de banlieue prévoit de l'espace pour l'installation future d'un trottoir, même s'il n'est pas initialement

construit (et souvent, jamais construit). On prévoit cet espace au cas où les résidents réclameraient ultérieurement un trottoir. On a donné comme argument que, dans bien des banlieues, les résidents ont l'habitude de marcher au bord de la chaussée. On a aussi fait remarquer que, dans ces secteurs à faible densité, on peut rarement se rendre où que ce soit à pied, de sorte que l'installation de trottoir risque peu de répondre aux objectifs d'une collectivité piétonnière. L'élimination de l'exigence relative aux trottoirs est donc perçue comme une façon relativement facile de réduire la largeur de l'accotement.

La largeur requise pour un trottoir, de 1,5 mètre dans la plupart des municipalités, a aussi été mise en question. On a donné des exemples de cas où cette norme a été réduite à 1,2 mètre (et à 0,9 mètre dans un cas). Au cours de cette discussion, on a fait ressortir la nécessité d'assurer l'accès aux fauteuils roulants. On voyait comme une option possible le rétrécissement ou l'élimination du trottoir prévu d'un côté de la rue (ou des deux côtés), sauf dans les secteurs urbains ou dans les secteurs plus denses où les résidents marchent pour se rendre d'un endroit à l'autre. La possibilité d'utiliser au maximum l'accotement en plaçant les services publics sous les trottoirs n'a généralement pas été bien accueillie par les participants représentant des sociétés de services publics et les ingénieurs.

Solution de rechange concernant l'accotement et les services publics

En guise de solution de rechange à l'installation des services publics sous la chaussée, on a proposé un retour à l'ancienne pratique des câbles aériens. L'accotement requis serait par conséquent moins large et l'accès aux installations serait facilité. Certains participants ont fait remarquer que les câbles aériens sont désagréables à voir, mais d'autres ont répondu que dans les secteurs établis depuis longtemps et où les arbres d'avenue sont en santé, l'effet visuel des câbles aériens n'est pas excessif. On n'en est pas arrivé à un consensus à ce sujet, mais un participant a souligné ce qui suit :

Le consommateur n'a pas l'occasion d'exprimer ses préférences à ce sujet. Dans les nouveaux secteurs de banlieue, les services souterrains sont la norme obligatoire. On n'est pas certain que les consommateurs s'opposent aux câbles aériens; après un certain temps (une fois que les arbres ont grandi), on ne les remarque plus.

Il s'agit là d'un compromis qui pourrait mériter qu'on y revienne. En fait, un participant à un groupe de discussion a recommandé que l'on explore l'option de recourir aux câbles aériens à l'occasion d'une expérience future de démonstration de nouvelles normes d'aménagement.

Les possibilités de plutôt opter pour des câbles aériens ou de placer les services sous les voies de stationnement et les trottoirs ont été laissées de côté, puis l'on a discuté de l'option de simplement revoir l'emplacement actuel sous l'accotement. Une municipalité de la vallée du bas Fraser a entrepris une analyse visant à déterminer l'espace que l'on pourrait économiser si l'on repensait l'aménagement de l'accotement. Ils ont déterminé qu'il fallait au moins 4,9 mètres pour recevoir tous les services (gaz, électricité, téléphone, télédistribution, éclairage de rue et eau); étant donné que les services ne sont installés que d'un côté de la rue, l'autre accotement pourrait être réduit à

3,5 mètres, ce qui donnerait un total de 8,4 mètres pour les deux accotements. Cela correspond à une réduction de 3,1 mètres (35 pour cent) par rapport au total habituel de 11,5 mètres).

Une autre façon de maximaliser l'utilisation de l'espace sous l'accotement est le recours à une tranchée commune - l'installation du gaz dans la même tranchée que l'électricité, le téléphone et la télédistribution. Les représentants des sociétés de distribution de gaz se sont dit prêts à envisager le recours à des tranchées communes. Un autre représentant a aussi indiqué que l'on étudiait la possibilité d'installer un câble de fibres optiques directement sur la canalisation de gaz.

Les sociétés de distribution de gaz sauveraient ainsi de l'espace et pourraient utiliser le câble de fibres optiques en guise de traceur. Les représentants des sociétés de distribution de gaz ont ajouté qu'il serait même possible d'installer une canalisation latérale de gaz d'un côté seulement de la route, et des conduites qui traverseraient la route moyennant des frais. D'autres se sont prononcés contre cette option parce que ces conduites de gaz entraveraient toute excavation future visant la réparation ou le remplacement d'égouts pluviaux ou sanitaires.

L'adoption d'emprises plus étroites (combinées à une plus forte densité, comme dans les secteurs de maisons en rangée) a été indiquée comme faisant problème en ce qui concerne l'installation initiale des canalisations de gaz. Contrairement aux autres services qui sont généralement installés avant la construction, les canalisations de gaz sont installées en dernier, principalement pour des raisons de sécurité. Avec tous les sous-traitants stationnés dans l'emprise, les installateurs des canalisations de gaz doivent prendre le temps de faire déplacer les véhicules, ce qui n'est pas pratique. Encore là, la question est de savoir qui paie, et quel est le coût réel de cet inconvénient, par rapport aux économies qui pourraient être réalisées si l'emprise était réduite.

Une option était l'installation des canalisations de gaz au moment de la viabilisation initiale du lotissement, et le raccordement du gaz une fois la construction de l'immeuble terminée. On l'a fait dans certains cas. Les pratiques varient selon les territoires, mais en général les sociétés de distribution de gaz préfèrent installer elles-mêmes leurs canalisations plutôt que d'utiliser les canalisations installées par l'entrepreneur du promoteur. Le manque d'uniformité subtil d'une région à l'autre, concernant les mêmes services, indique que les attitudes individuelles sont davantage teintées d'intransigeance qu'influencées par les normes d'installation applicables.

Dans l'ensemble, les représentants de ce service public particulier (gaz) étaient très positifs et progressifs à propos des possibilités de réaliser des économies. Quoi qu'il en soit, le côté pratique, tant pour les sociétés de services publics que pour les futurs résidents, semble être essentiel. De nombreux participants considéraient que le public faisait montre de très peu de tolérance en cas d'inconvénients : les consommateurs ne tardent pas à se plaindre auprès des autorités ou, le plus souvent, des conseillers. À l'opposé, d'autres représentants estimaient qu'en période de restriction financière, les politiciens apprenaient à dire non. « La situation financière actuelle donne lieu à une réceptivité au changement nettement supérieure, et croissante. ». Il devrait être plus facile d'accepter les plaintes au sujet des inconvénients mineurs causés par la fermeture d'une rue pour une demi-journée que par la fermeture permanente d'une école ou d'une aire d'agrément publique. Si l'on tient compte des compromis à faire à plus grande échelle, l'argument portant sur les inconvénients (accès futur requis) ne semble pas faire le poids.

Arbres d'avenue

Malgré le conflit évident entre les racines des arbres et les installations souterraines, les participants ne se préoccupaient pas autant des dommages causés par les racines que par une question plus institutionnelle : la nécessité de faire inspecter et approuver certains travaux par un arboriste. Le processus d'avis et d'approbation est un inconvénient pour la société de services publics qui souhaite creuser. Les sociétés de services publics et les ingénieurs municipaux conviennent de l'avantage d'ajouter de la verdure au paysage de rue, mais ils trouvent frustrant cet inconvénient administratif qui s'y rattache. De plus, ils craignent que ce problème soit nettement exacerbé par un accotement réduit et, de ce fait, davantage utilisé.

On a proposé comme solution de rechange de planter les arbres sur les propriétés privées attenantes. Bon nombre de participants ont trouvé que l'idée avait du potentiel, mais d'autres ont indiqué que, compte tenu des marges de recul réduites, ce pourrait être difficile. Les participants se sont aussi dit préoccupés par le risque que des résidents abattent des arbres et par ce qu'il en coûterait pour l'exécution de règlements visant la protection des arbres. La ville d'Ottawa a adopté une démarche proactive à cet égard en offrant de jeunes arbres à vendre à faible coût pour que les résidents les plantent dans leurs propres cours. Ces coûts sont subventionnés, mais ils demeurent nettement inférieurs à ce qu'il en coûte pour obtenir les services d'un arboriste, pour faire planter les arbres par les employés de la ville et pour obtenir qu'un agent fasse respecter le règlement visant la protection des arbres. En réalité, combien de résidents abattent des arbres, par rapport au nombre de ceux qui en plantent?

En ce qui concerne la question des emprises de largeur réduite, la préoccupation la plus souvent exprimée à l'extérieure de la vallée du bas Fraser, en C.-B., était la nécessité d'avoir de l'espace où mettre la neige. Dans les secteurs où les trottoirs se trouvent en bordure de la chaussée, on pousse la neige (enlevée de la chaussée et des trottoirs) sur le bord de la chaussée, où elle empiète sur la bordure. Dans les banlieues où il n'y a pas de trottoir, on pousse la neige sur l'accotement. Les autorités à Ottawa et à Montréal ont exprimé des préoccupations au sujet du coût élevé de l'enlèvement de la neige (nécessaire quand il n'y a pas d'endroit où la pousser), par rapport au simple fait de la mettre de côté jusqu'à ce qu'elle fonde. L'enlèvement de la neige par camion est évidemment plus coûteux, mais personne n'a fait d'analyse coût-avantage sur les économies liées à une chaussée plus étroite. Puisque les chaussées sont plus étroites dans les secteurs à plus forte densité, les impôts fonciers plus élevés perçus pourraient compenser une partie du coût de l'enlèvement de la neige. Il est à noter que de nombreux secteurs interdisent le stationnement dans les rues de décembre à mars, période où les amoncellements de neige obligent les conducteurs à empiéter sur les voies de circulation s'ils se stationnent le long des rues. Dans ces cas, on peut pousser la neige dans la voie de stationnement, mais il faut cependant des espaces de stationnement sur les terrains.

Ruelles

Les tenants des aménagements néo-traditionnels soutiennent l'idée des ruelles. Dans les secteurs établis depuis plus longtemps, la ruelle est perçue comme un élément clé de l'esthétique de la façade. Cependant, un conflit sépare les différentes professions sur cette question. En général, les urbanistes, lesquels se préoccupent de l'apparence de la façade, perçoivent la ruelle comme un

élément positif. Il s'agit d'un endroit où l'on peut cacher les éléments désagréables à la vue comme les automobiles, les transformateurs et les ordures à enlever. Le fait de retirer les automobiles de la rue correspond aussi à une diminution de l'interaction entre véhicules et piétons. Certains ont vu la ruelle comme un moyen de répondre à la préoccupation relative à la sécurité que soulèvent les rues plus étroites et les automobiles stationnées. Les opposants, constitués essentiellement d'ingénieurs, de sociétés de services publics et de promoteurs, mais aussi de certains urbanistes, se sont dit inquiets de ce que les coûts ne justifient pas les avantages d'ordre esthétique de cette méthode. De plus, ces professionnels ont soutenu que le public ne s'était pas encore élevé contre l'image de la façade habituelle dans la banlieue qui semble tant irriter les urbanistes. Parce qu'il ne s'agit pas là d'une question de marketing importante, les promoteurs ne sont pas très motivés à changer le design qui prévaut, et encore moins à assumer le coût élevé de cette solution de rechange.

On a indiqué qu'il serait possible de placer à l'arrière certains services comme la télédistribution, le téléphone et l'électricité, ce qui permettrait une réduction de la largeur de la tranchée des services publics sous l'accotement. Les caissons et transformateurs pourraient aussi être placés à l'arrière; les consommateurs se plaindraient moins souvent de la présence d'un transformateur directement sous la fenêtre avant de leur nouvelle maison.

Sans égard à ces avantages possibles, les participants ont exprimé de nombreuses préoccupations au sujet de cette option. Elles sont résumées dans des commentaires comme les suivants : « Laissez tomber l'idée des ruelles... elles ne fonctionnent tout simplement pas. » « Les ruelles sont des lieux affreux où la délinquance n'attend qu'à se manifester... et pensez à tous les coins sombres. »

L'accès des véhicules étant la principale fonction de la ruelle, l'enlèvement de la neige est évidemment un problème de premier ordre. On a soulevé un certain nombre de contraintes sérieuses : « C'est un secteur de plus à nettoyer. » « Il est difficile de pousser la neige sur toute la longueur de la ruelle. » « Il n'y a que très peu d'espace où pousser de la neige, ou pas du tout. » « L'enlèvement de la neige dans des endroits restreints pourraient être une cause de dommages aux clôtures et aux garages bordant la ruelle, lesquels seraient imputés à la ville. »

La neige constitue rarement un problème dans la vallée du bas Fraser, en C.-B., et les participants au groupe de discussion de Vancouver ont initialement accepté la suggestion, par un vote à mains levées, à l'effet que l'on devrait recourir plus souvent aux ruelles dans les nouveaux aménagements en banlieue. Cependant, cette acceptation initiale s'est érodée quand les participants ont regardé des diapositives montrant des aménagements récents comportant des ruelles. Les images montraient des clôtures et des garages construits tout contre la limite des propriétés ou la section pavée. Les ingénieurs du transport se sont dit préoccupés par l'absence de contraintes. Dans toutes les villes, on a discuté de l'aspect de la sécurité, en raison des nombreux coins sombres où une personne malfaisante peut se cacher. Les sociétés de services publics ont exprimé les mêmes préoccupations que précédemment, concernant l'accès aux installations dans des ruelles offrant peu de latitude en raison des clôtures et des garages construits si près de la ruelle. Ils ont estimé que les difficultés seraient plus considérables que si les services étaient sous les rues locales, car il faudrait fermer entièrement la ruelle.

Les ingénieurs de toutes les villes ont mis en question le niveau des normes requises pour les ruelles. Une ruelle pavée exigerait une bordure et des puisards de rue pour les eaux pluviales, ce qui ajouterait aux coûts d'aménagement. Les commentaires les plus critiques remettaient en question l'idée même de la ruelle. Les diapositives d'un aménagement en C.-B. a révélé que la chaussée combinée de la ruelle et de la rue était plus large que s'il n'y avait eu que la rue à l'avant. De nombreux observateurs ont fait remarquer que le fait de maintenir la largeur normale de la chaussée selon les normes et d'ajouter une ruelle à l'arrière, comme on l'avait fait dans l'exemple montré, était nettement trop coûteux pour se justifier et que les coûts plus élevés ne pouvaient être justifiés que dans les aménagements haut de gamme où les prix des maisons couvraient cette caractéristique esthétique.

Compte tenu des terrains plus petits, l'emplacement des places de stationnement autres que celles de la voie de stationnement limite sérieusement l'utilisation des cours arrière, déjà très petites. Malgré les garages, qui assurent une certaine intimité, la cour qui reste n'a souvent pas une superficie supérieure à celle d'une terrasse d'appartement. Les promoteurs ont exprimé certaines réserves au sujet de la vendabilité d'un produit qui n'a plus de cour arrière utilisable, l'un des aspects les plus souhaitables de la maison individuelle (et même de la maison en rangée).

Faisant encore une fois écho aux préoccupations relatives au coût, des participants ont indiqué que des éléments comme les ruelles, qui peuvent très bien fonctionner dans des collectivités spéciales haut de gamme (comme le secteur Seaside de Floride, souvent cité en exemple), ne fonctionnent plus quand on déprécie le produit en accroissant la densité.

Normes relatives au stationnement

Le principal aspect soulevé au cours des discussions, et auquel nous avons déjà fait allusion, était l'espace perçu comme excessif qui était réservé au stationnement des véhicules, dans la rue et sur les terrains. Bien que de nombreuses municipalités urbaines n'exigent qu'une place de stationnement par habitation, la norme dans les banlieues est presque toujours de deux places et, dans certains secteurs du Toronto métropolitain, de trois places! Cependant, on exige en même temps que la largeur de la chaussée se situe entre 8,5 et 11,0 mètres, ce qui donne lieu à des espaces généreux de stationnement dans la rue. On a fourni des arguments solides en faveur d'un compromis entre le stationnement dans la rue et le stationnement sur le terrain même. Dans un groupe, on a indiqué que, « si les gens choisissent d'avoir une deuxième automobile, ils doivent accepter les risques et les inconvénients liés au stationnement dans la rue. » De nombreux participants ont parlé du fait que les garages servent souvent à l'entreposage, et que les résidents stationnent leur véhicule dans leur allée d'accès ou dans la rue. Il ne serait donc pas toujours nécessaire de continuer à exiger un garage, mais l'abandon des aires de stationnement à l'avant (en raison de marges de recul réduites) pourrait faire problème.

Des participants à Ottawa et Montréal ont aussi fait des mises en garde, donnant en exemple des aménagements de maisons en rangée où les résidents estiment le stationnement dans la rue insuffisant. Ils ont indiqué qu'il serait possible de réduire *soit* les exigences relatives aux places de stationnement sur le terrain *ou* la largeur de la chaussée (voie de stationnement), mais non les deux. À Montréal, les résidents d'un secteur ont réagi à l'insuffisance du stationnement dans la rue en pavant un espace supplémentaire à l'avant de leurs habitations étant donné que, « dans les

banlieues, les gens ne veulent pas stationner leur véhicule dans la rue ». En pareils cas, il vaudrait mieux réduire la largeur de la chaussée et prévoir suffisamment de stationnement sur les terrains mêmes.

Des représentants de l'industrie de l'aménagement ont indiqué que, dans la plupart des nouveaux secteurs de banlieue, les consommateurs n'accepteront pas moins de deux places de stationnement. Cependant, ils perçoivent cet aspect comme une question de marketing. Les normes pourraient être réduites à une place, et les promoteurs auraient quand même l'option de prévoir deux places. On a aussi laissé à entendre que le fait de permettre le stationnement dans la rue est souhaitable, de manière à répondre aux besoins découlant de la conversion d'habitations ou de la construction de logements accessoires par la suite. Il est cependant à noter qu'aucune municipalité au Canada ne permettra un logement accessoire légal sans imposer l'exigence d'une deuxième place de stationnement. L'argument en faveur des voies de stationnement sur la rue est donc discutable.

On a aussi fait observer que de nombreux nouveaux aménagements s'adressent aux accédants à la propriété et offrent des terrains et des habitations de taille déjà réduite, sans grande possibilité d'ajouter un deuxième logement sur le terrain. En pareils cas, on peut raisonnablement revoir les normes relatives au stationnement sur le terrain et dans la rue afin de permettre le stationnement aux deux endroits, c'est-à-dire un véhicule sur le terrain et un véhicule dans la rue, ou encore deux places sur le terrain et pas de stationnement dans la rue.

Gestion des eaux pluviales

Les dimensions des rues et la superficie totale de surface pavée et imperméable (ce qui comprend les voies d'accès et les allées) ont une incidence directe sur le ruissellement et la gestion des eaux pluviales. On a présenté aux participants un certain nombre de nouvelles normes afin de stimuler la discussion sur la gestion des eaux pluviales. Il s'agissait de mesures de recharge, d'abord à l'échelle du terrain particulier, puis à l'échelle de la collectivité. On a fait remarquer que le but premier des normes actuelles était la rétention et la canalisation de l'eau vers une conduite d'eau menant ensuite à un secteur d'évacuation.

Au niveau du terrain, on a donné comme solution de recharge aux drains de fondation liés à des tuyaux de descente des eaux pluviales aboutissant sur les égouts pluviaux, le recours au ruissellement de l'eau ou à des puisards dirigeant l'eau vers des puits secs dans les cours arrière. On combinait cette méthode à l'utilisation de rigoles de drainage causant une accumulation locale d'eau et l'infiltration subséquente vers la nappe phréatique. À l'échelle de la collectivité, on a examiné le recours à des fossés à sec, à des rigoles de drainage et à des bassins de retenue. Dans chaque cas, l'objectif était d'offrir une démarche moins dommageable pour l'environnement, ainsi que de réduire la capacité requise, et les coûts d'installation, du système de gestion des eaux pluviales.

Les participants ont généralement été sympathiques aux démarches pouvant produire un effet positif sur l'environnement et un certain nombre de territoires dans les trois régions ont indiqué que certaines de ces méthodes étaient déjà utilisées. Il s'agissait notamment de culières, de la vente et de la subvention pour l'acquisition de citernes pluviales et, dans certains territoires,

d'ateliers d'aménagement paysager visant en partie à réduire le ruissellement. Des charrettes d'architecture du paysage ont récemment eu lieu dans la vallée du bas Fraser, en C.-B., dans le but de mieux faire comprendre les démarches de drainage naturel et d'en faire la promotion.

À l'échelle de la collectivité, on a indiqué un recours accru aux bassins de retenue. La mesure dans laquelle on peut, ou devrait, traiter de telles installations comme des aires d'agrément publiques constituait une toute autre question et elle est explorée dans la section suivante.

La principale préoccupation concernant les nouvelles méthodes de gestion des eaux pluviales au niveau du terrain visait le manque de contrôle. L'efficacité de telles méthodes dépend dans une grande mesure de l'attitude et du comportement des résidents. Avec les changements d'occupants au fil du temps, rien ne garantit que le système de drainage naturel proposé continuera de fonctionner. Les travaux d'aménagement paysager et la construction de murs de soutènement qui entraîneraient l'élimination des rigoles de drainage et changeraient la pente des terrains sont inévitables. Les nouveaux aménagements « en amont » peuvent aussi influencer sur le ruissellement des eaux et causer un déséquilibre par rapport à l'inclinaison des terrains.

Il s'ensuit que l'on se préoccupe de l'inondation et des dommages que peuvent subir les habitations, particulièrement quand l'eau coule d'un terrain à l'autre. Bien qu'une telle situation soit une question de droit civil entre deux voisins ou plus, les municipalités sont très prudentes concernant la responsabilité et les litiges dans ce domaine, et elles souhaitent éviter le problème s'il est possible de le faire. La démarche préférée est de concevoir une solution à long terme qui n'a rien à voir avec l'occupant.

Les systèmes de gestion des eaux pluviales à l'échelle des collectivités étaient déjà acceptés comme étant nécessaires et ont fait l'objet de très peu d'opposition. Cependant, au niveau du terrain particulier, on s'entendait généralement dans tous les groupes pour dire que le consommateur n'était pas encore assez bien informé, ou prêt à mettre en oeuvre des formes naturelles de gestion des eaux pluviales. Le potentiel de ces démarches au fil du temps dépend de deux facteurs : la mesure dans laquelle les municipalités ou groupes communautaires possèdent les ressources requises pour éduquer les résidents sur ce sujet, et la façon dont on s'occupe de la gestion des risques. En ce moment, les municipalités craignent les plaintes, les interventions politiques et, au pire, les litiges. Bien que les réseaux de collecte des eaux pluviales représentent une part importante des coûts de l'infrastructure, peu d'analyse et, de là, peu de données concrètes, permettent de faire la preuve des économies réalisables, sur l'infrastructure, pour compenser ces risques.

Structure urbaine générale : intégration des installations institutionnelles

La possibilité de réaliser des économies en combinant diverses normes a été illustrée au moyen d'un certain nombre d'exemples. Il s'agit notamment du plan d'aménagement de rechange pour l'étude de cas d'Ottawa-Carleton, du conseil scolaire de Peel et d'un certain nombre d'images de lieux où sont combinées des installations de retenue des eaux pluviales et d'activités récréatives, ce qui comprend l'option de situer des terrains de sport dans des zones inondables aux 50 ou 100 ans.

Les participants ont offert un appui solide à l'intégration des installations, car on y voyait une utilisation plus efficace des ressources.⁵ De nombreuses municipalités ont indiqué que c'est pratique courante sur leur territoire. À Richmond (C.-B.), l'intégration des installations communautaires et scolaires est maintenant *la norme*. De nombreuses municipalités placent aussi leurs bassins de retenue dans les espaces verts et les aménagent comme des installations de loisirs publiques. Les participants estiment qu'il s'agit d'une mesure sage, mais ils ont aussi indiqué que, même si les secteurs touchés - écoles, parcs et loisirs et génie - acceptent cette intégration, ils préféreraient avoir leurs propres installations. Par conséquent, il y a très peu de leadership dans ce domaine et il faut un tiers, comme le conseil municipal, pour imposer cette solution.

Les préoccupations n'étaient pas écrasantes, mais les participants ont soulevé la question de la conception et des normes d'entretien des terrains de sport. Certains ont indiqué que l'utilisation combinée des terrains par l'école et par la collectivité aura pour effet d'abîmer davantage les terrains et de leur laisser peu de temps pour se régénérer.

On a fait une suggestion qui n'a pas été aussi bien reçue par tous : donner une vocation récréative aux installations de retenue des eaux pluviales et, à l'inverse, utiliser les aires de loisir pour la rétention des eaux pluviales. Dans ce cas, les pratiques des municipalités varient considérablement. Certaines se sont fixé comme objectif clé d'optimiser l'utilisation des espaces verts en leur donnant un usage double. D'autres ont exprimé des préoccupations au sujet des responsabilités : on a donné en exemple le cas d'une personne qui est morte après être tombée dans un bassin de retenue. Dans ce cas, l'emplacement du bassin et la conception du sentier étaient tous deux déficients. Avec l'influence croissante de la culture plus chamailleuse des Américains, il se peut que ces préoccupations soient fondées. D'un autre côté, un aménagement bien pensé peut remédier à bien des problèmes. Si des installations ayant double fonction sont rentables, il faudrait pouvoir assumer le coût peu élevé de veiller à ce que les aménagements soient sûrs et fonctionnels. Encore là, on a adopté la perspective de la gestion des coûts et des risques.

Le problème discuté antérieurement concernant les attentes élevées du public et les inconvénients pour le public a refait surface concernant les plaintes du public quand les terrains de sport sont inondés. Dans de nombreuses collectivités en croissance, les terrains de sport sont réservés en tout temps et quelques jours sans l'accès à ces terrains peuvent causer des difficultés. Une municipalité a indiqué qu'elle cherchait à résoudre cet aspect en privatisant certains terrains de sport, afin de rendre le coût réel de ce service public moins transparent. La privatisation aurait aussi pour effet de produire les revenus requis pour assurer l'entretien des terrains.

Opinions au sujet des collectivités compactes et des villages urbains intégrés

Les efforts déployés récemment en matière de nouvel urbanisme et de densité urbaine accrue, que l'on associe généralement aux nouvelles normes d'aménagement, ont fait l'objet de débats fréquents dans les groupes de discussion. La plupart des participants connaissaient jusqu'à un certain point la tendance actuelle vers ces démarches de planification et d'aménagement. Un

5 Il faut préciser qu'aucun représentant d'organismes récréatifs et de conseils scolaires n'étaient présents pour discuter de ce sujet.

certain nombre de sceptiques se sont dit préoccupés par le zèle « évangélique ou missionnaire » que l'on met à promouvoir ces démarches. Ils étaient particulièrement inquiets de la transplantation de principes très précis sur n'importe quelles terres vierges en banlieue.

Les tenants des villages urbains à plus forte densité ont exprimé un certain degré de frustration parce que les objectifs de la collectivité plus compacte et polyvalente continuent de ne pouvoir être atteints en raison de l'inhabilité de ces aménagements à réunir la masse critique requise pour soutenir le noyau commercial requis par ce principe. Même si elles ont été conçues comme des collectivités compactes, inclusives et polyvalentes, les rares exemples connus sont perçus comme étant loin d'avoir atteint cet objectif : la plupart sont toujours des secteurs résidentiels comportant tous les défauts de la banlieue traditionnelle que l'on cherchait à résoudre. Les résidents de ces secteurs demeurent isolés et dépendants de leurs automobiles. Des participants ont fait remarquer que, bien que les publications récentes sur les nouvelles normes d'aménagement (Ministère du Logement de l'Ontario, 1995; Berridge et al., 1996) traitent d'utilisation mixte, on n'accorde que peu d'attention à l'effort d'attirer les commerces. On a laissé à entendre qu'il faudrait mettre davantage l'accent sur la mise en évidence des aspects économiques de la collectivité plus dense et à utilisation mixte, particulièrement dans les collectivités établies sur des terrains vierges isolés.

Les participants croyaient généralement qu'il y avait de la place pour ce type d'aménagement plus dense, mais qu'il ne faudrait pas en faire la promotion partout, ou encore le percevoir comme une panacée. Des participants ont indiqué que l'on tente de telles expériences aux mauvais endroits. Même dans un aménagement important qui pourrait comporter la masse critique nécessaire, l'aspect graduel de l'aménagement rend très difficile l'atteinte des objectifs du nouvel urbanisme à court terme. Un participant a fait l'observation suivante :

Il est beaucoup plus sensé d'appliquer cette méthode à un emplacement intercalaire urbain où les possibilités et les destinations existent déjà pour le piéton. Dans les secteurs établis sur des terrains vierges, il n'est économiquement pas faisable pour un promoteur de créer le noyau commercial de quartier qui fait partie des facteurs de succès de tels aménagements.

Selon un participant, le fait de situer les super boîtes aux lettres dans de petits dépanneurs de quartiers est une façon de réaliser une intégration commerciale que l'on a déjà essayée à Mackenzie Town (Calgary) et que l'on propose pour l'aménagement Cornell, à Markham. On s'attend à ce que cette méthode attire un plus fort volume de consommateurs à cet endroit, ce qui soutiendra le commerce de détail local et, en bout de ligne, stimulera la marche dans la collectivité. Une autre façon d'accélérer la création initiale d'un noyau est d'utiliser les installations municipales, les installations récréatives ou culturelles ou les bureaux municipaux. Bien qu'elle ne porte pas l'étiquette du nouvel urbanisme, la collectivité de Centre Point, à Nepean, dans la banlieue d'Ottawa, a utilisé cette méthode avec succès afin de créer un noyau commercial central lié à un vaste éventail d'immeubles résidentiels, de la maison individuelle à l'appartement.

On a indiqué que les urbanistes peuvent, et devraient, jouer un rôle proactif pour ce qui est de choisir avec soin des lieux particuliers du plan officiel qui pourraient servir à des collectivités expérimentales à forte densité. Le plan officiel comportant les lieux désignés peut aussi intégrer le plan directeur de transport, de sorte qu'il soit assuré que les emplacements désignés sont bien desservis par le transport en commun et qu'ils sont aménagés en conséquence. La publication de lignes directrices d'aménagement contribuerait dans une grande mesure à donner aux promoteurs une meilleure idée de ce qui sera envisagé à ces endroits et peut effectivement simplifier le processus d'approbation relatif à l'emplacement désigné pour un aménagement non traditionnel. Les lignes directrices d'aménagement adoptées par la municipalité de Vancouver Nord (City of North Vancouver, 1995) en sont un exemple.

En plus de choisir des emplacements plus pertinents pour l'application de nouvelles normes d'aménagement, l'idée de faire une sélection soignée des éléments les plus faisables parmi les nouvelles normes d'aménagement a été soulevée, notamment par un promoteur. Le problème que l'on perçoit concernant de nombreux nouveaux aménagements urbains est l'imposition d'éléments d'architecture et de design urbain qui nous viennent d'une époque lointaine : « Aujourd'hui, les gens mènent des vies variées et mouvementées... ils sont très mobiles et toutes leurs activités tournent inévitablement autour de leurs automobiles. » Nous aimerions réduire l'incidence de la dépendance de l'automobile et les effets connexes sur l'environnement, mais on estime généralement que nous devons planifier en vue de mieux adapter la collectivité à l'automobile et d'en réduire graduellement la dépendance : « Le public a besoin d'une période de transition avant de vivre dans une collectivité où l'on marche pour se rendre d'un endroit à l'autre. C'est une évolution. » Par conséquent, « il faut essayer de sélectionner avec soin les bons aspects de ces aménagements et les appliquer dans le contexte économique actuel ».

On a laissé entendre que cette démarche pourrait inclure l'utilisation de certains éléments de design. Ainsi, on pourrait (légèrement) réduire la largeur de l'emprise. On considérerait les ruelles comme une façon excessivement coûteuse de résoudre le problème des façades dominées par les garages, dans les banlieues traditionnelles, mais on trouvait intéressante l'idée d'adopter certains des principes d'aménagement urbain qui visent à réduire la prédominance du garage dans le paysage de la rue, afin d'aider au marketing.

De l'autre côté, on a indiqué que d'expérimenter de façon fragmentaire les nouvelles normes pourrait constituer une erreur. Sans l'appui et la synergie d'autres éléments de design, certaines caractéristiques ne fonctionnent pas comme elles le devraient et pourraient par conséquent représenter un échec. On donne en exemple des aménagements récents sur des terrains vierges, où l'on a adopté des paysages de rue très urbains, avec des ruelles, des cours avant peu profondes et des vérandas. Étant donné que ces secteurs sont isolés et exclusivement résidentiels, la dépendance de l'automobile demeure considérable. Parce que les gens entrent chez eux par l'arrière, en empruntant la ruelle, ils n'ont pas plus (et peut-être moins) d'occasions de socialiser et de rencontrer les voisins de leur rue. À court terme, de tels aménagements pourraient bien représenter un échec pour ce qui est de l'atteinte de leurs propres objectifs. On se préoccupe encore davantage de ce qu'ils peuvent miner les efforts des autres, car les prêteurs surveillent de près le succès de ces nouveaux produits.

Mise en doute de la nécessité des nouvelles normes d'aménagement

L'objet fondamental des nouvelles normes d'aménagement et des options fondées sur les nouvelles démarches de planification a été remis en question dans presque chacun des groupes de discussion. À chaque session, au moins un participant a mis en doute la nécessité d'envisager de nouvelles normes d'aménagement. Ils ont aussi mis en doute les résultats attendus. Cependant, il s'agissait d'un scepticisme constructif. En général, ce scepticisme se manifestait par la préoccupation relative à l'adoption à grande échelle des nouvelles normes d'aménagement, laquelle était combinée à un appui solide à l'égard d'une réforme plus sélective et de l'utilisation de nouvelles normes dans des situations contrôlées.

Ceux qui mettaient en doute l'efficacité des nouvelles normes d'aménagement ont soutenu qu'à ce jour rien de concret ne démontrait que les nouvelles normes d'aménagement pouvaient entraîner une réduction des coûts, qu'il s'agisse des coûts d'immobilisation initiaux ou des coûts d'exploitation et d'entretien à long terme. Cet argument se fondait en partie sur les quelques études menées pour tenter de déterminer le coût de plans de rechange et de plans traditionnels comparables. Dans ces cas, le coût total de l'aménagement relatif aux plans de rechange est plus élevé, bien que les coûts soient souvent inférieurs s'ils sont établis par logement. Cette affirmation a inévitablement suscité beaucoup de discussion sur la perspective de réaliser effectivement la densité qu'il faut pour que les nouvelles normes d'aménagement soient rentables. Les consommateurs sont-ils prêts à accepter de telles densités, particulièrement dans les banlieues, là où l'on propose de les mettre en application? Certains participants se sont montrés critiques à l'égard des efforts de sociologie appliquée qui sont peu judicieux et irréalistes, mais ils ont ajouté cependant qu'une interaction plus étroite et plus fréquente serait utile pour ce qui est d'éduquer les opposants dans ce conflit : « tant que les ingénieurs sociaux et les ingénieurs municipaux ne se mettront pas à travailler ensemble, rien ne pourra fonctionner ».

Quand on a mentionné de possibles économies, au cours d'une session, afin de justifier les nouvelles normes d'aménagement et la plus forte densité des collectivités, un participant a répliqué : « plus rentable pour qui? » La même question a été soulevée, quoique moins directement, au cours d'autres sessions. On constate une certaine friction concernant ceux qui en tirent des avantages et ceux qui doivent payer, dans le compromis qui accompagne forcément les nouvelles normes. Comme l'a révélé l'étude des coûts de l'infrastructure d'Ottawa-Carleton, les économies sur les coûts de mise en place profitent principalement (à 60 pour cent) au promoteur du secteur privé; le secteur public ne bénéficie que d'économies projetées à long terme, sous la forme d'une réduction des coûts d'exploitation et d'entretien. Certains participants doutaient de l'éventuelle matérialisation de ces économies pour le secteur public, alors que d'autres laissaient entendre que les coûts d'entretien pourraient même augmenter.

Une augmentation nette de la densité peut donner lieu à une augmentation de l'espace consacré aux parcs et aux aires de loisir. Cependant, si une plus forte densité correspond à de plus petits logements plus près les uns des autres, l'aménagement risque d'être plus difficile à commercialiser et d'être moins profitable. Qu'est-ce qui motiverait donc le promoteur? Et si la largeur des emprises routières est réduite de sorte que le promoteur puisse faire des économies sur les coûts des routes tout en réalisant un gain brut sur la densité et, de là, plus de ventes, la municipalité bénéficiera-t-elle d'une forme de compensation pour les coûts d'entretien plus élevés, par exemple, l'enlèvement de la neige par camion? Et les coûts d'exploitation plus élevés

que doit assumer la municipalité sont-ils compensés par des revenus plus élevés provenant des impôts fonciers de logements additionnels? Il s'agit de deux questions simples, mais qui reviennent souvent, soulignant deux problèmes sérieux : l'absence d'analyse des coûts fiable et l'absence d'un mécanisme efficace permettant d'attribuer les coûts et bénéfices à court terme et pour le cycle de vie aux parties. Tant que les parties continueront de trouver qu'elles ne font pas une bonne affaire, aucune ne risque de se faire le tenant d'un changement du processus; on constatera plutôt une opposition au changement.

Les préoccupations des municipalités tournaient souvent autour de la perception de responsabilités à long terme qui incomberaient à la municipalité. Dans le contexte des réductions successives des budgets d'exploitation des municipalités, les fonctionnaires municipaux sont extrêmement, et de plus en plus, méfiants concernant toute proposition d'aménagement qui présente le moindre risque de répercussions sur le budget d'exploitation municipal, que ce soit pour l'enlèvement de la neige, la construction d'un trottoir ou des dommages causés par des inondations.

À Montréal, un participant a indiqué que la forme de l'aménagement ne devrait pas être dictée par une structure d'imposition inefficace ou déficitaire. Cependant, les municipalités se considéraient réduites à l'impuissance par les pressions législatives et politiques : dans le compromis entre les coûts d'immobilisation et les coûts d'exploitation, le fardeau des coûts passe du promoteur et du consommateur au contribuable en général. On répugne dans une certaine mesure à demander au contribuable d'assumer le coût d'un entretien accru si la municipalité n'a pas tiré de l'aménagement un bénéfice substitutif (comme des revenus futurs d'impôts fonciers pertinents, ou le financement d'un aménagement à usage collectif à l'extérieur du secteur en question). Cela devient encore plus problématique car les efforts visant à offrir un produit plus abordable donne lieu à une plus faible contribution à l'assiette fiscale.

On a fait remarquer à plus d'une occasion que les études de détermination des coûts entreprises à ce jour se sont penchées sur les coûts de l'infrastructure, mais ne se sont pas encore arrêtées aux revenus connexes (frais d'aménagement et impôts fonciers) afin de déterminer si l'aménagement donne lieu à un coût net ou à un bénéfice net à long terme⁶.

On a aussi mentionné l'analyse financière comparative des activités municipales en guise de nouveau facteur d'importance pour ce qui est de l'adoption ou du rejet des nouvelles normes. En Ontario, par exemple, on a signalé que le vérificateur général met en oeuvre des lignes directrices visant la gestion de l'actif qui obligeront les municipalités à établir la balance des comptes relatifs aux coûts à court et à long terme par rapport aux revenus provenant des frais d'aménagement et des impôts fonciers. Il faudra inévitablement que les municipalités exécutent une analyse des coûts plus minutieuse.

Une conséquence du désir d'éviter les responsabilités pour la municipalité serait la privatisation accrue des aires publiques comme les emprises, et même les routes. Un secteur de Vancouver en

6 ⁶Parallèlement à la présente étude, la SCHL a commandé une étude en deux volets visant l'examen de cet aspect : *Approches traditionnelles et nouvelles en matière d'aménagement. Phase 1 : Coûts de l'infrastructure, et Phase 2 : Revenus municipaux*. La publication est prévue pour le milieu de 1997.

est un bon exemple : pour le réaménagement ambitieux d'un secteur industriel au coeur de Vancouver, on adopte une démarche minimaliste concernant le système d'emprise des rues. Plus de la moitié des emprises ne respecteront pas les normes minimales de la ville. La ville prévoit désigner ces rues comme des terrains privés mais imposer une servitude d'utilité publique. On a donné en exemple de nombreux autres cas de réduction considérable des normes de conception visant la construction de logements en copropriété ou de condominiums de terrain nu. Dans de nombreux cas, ces aménagements sont fonctionnels et la municipalité ne devrait assumer aucune responsabilité quant aux coûts futurs. Le syndicat de copropriété paie le coût de l'enlèvement des ordures, du nettoyage des rues et, s'il y a lieu, de l'enlèvement de la neige.

Bien qu'une telle privatisation réduise les incidences financières que subissent les municipalités, il y a d'autres ramifications, notamment d'ordre politique. À l'occasion d'une audience visant l'adoption d'un règlement qui permettrait l'application de normes réduites quant aux emprises et aux places de stationnement dans un nouvel aménagement, les résidents d'un secteur aménagé antérieurement suivant des normes nouvelles semblables ont comparu et se sont prononcés contre la proposition. Ils ont indiqué que le plan ne fonctionnait tout simplement pas : les difficultés portaient principalement sur le manque de places de stationnement et sur le manque d'espace pour la neige. Un participant à un groupe de discussion a exprimé l'avis qu'il s'agissait là d'un bon exemple d'un cas où l'on était allé trop loin avec les nouvelles normes d'aménagement. La combinaison de réductions « sur tout » avait donné lieu à un aménagement surpeuplé, à des consommateurs insatisfaits et à un mauvais précédent qui pouvait éroder les efforts futurs pour obtenir l'approbation de nouvelles normes d'aménagement.

On a laissé à entendre que le problème était en partie attribuable au fait que les consommateurs ne se rendent pas tout à fait compte de ce qu'ils achètent. La plupart visitent des maisons modèles construites au milieu d'un champ. Même si le marketing met l'accent sur les qualités et les aires publiques communautaires, elles n'existent souvent pas au moment de la vente. La décision du ménage s'appuie souvent principalement sur la qualité et les avantages qu'offre la maison en tant que telle, et moins sur la collectivité qui l'entourera. Il s'agit d'un indicateur utile pour les urbanistes et les promoteurs concernant les aménagements s'appuyant sur les nouvelles normes d'aménagement : il semble important de souligner la nature de l'ensemble de ce qui est offert au consommateur. Le principe de l'acheteur averti impose aux proposants de tels aménagements l'obligation d'informer l'acheteur du design de l'ensemble et des incidences connexes.

On a posé en principe que les nouvelles normes d'aménagement sont simplement des outils servant à créer des aménagements de plus forte densité. La plupart des cas difficiles mentionnés précédemment sont moins liés précisément à l'application de nouvelles normes d'aménagement, et davantage au résultat d'une densité exagérée sans le design de l'environnement et la conception technique pertinents. Encore là, certains participants à presque toutes les sessions ont mis en doute le besoin fondamental d'une densité accrue. Ils estimaient qu'il serait difficile de faire changer la tendance à la résistance aux plus fortes densités chez les consommateurs potentiels et, plus important encore, chez les voisins actuels.

Chapitre 5 Sommaire et conclusions

Réaction générale des professionnels aux nouvelles normes

Dans l'ensemble, les groupes de discussion ont révélé un fort désir de réforme du processus de planification et d'aménagement. En réponse aux questionnaires distribués aux participants, les trois quarts d'entre eux étaient très d'accord ou assez d'accord avec l'énoncé suivant : « Nous ne pouvons plus continuer à approuver et à construire suivant les méthodes traditionnelles de lotissement. » Les deux tiers étaient aussi d'accord avec l'idée selon laquelle « des modifications importantes doivent être apportées à un certain nombre de normes d'aménagement ».

Bien que ce point de vue soit partagé par des représentants de toutes les professions, il est intéressant de noter que les participants qui n'étaient pas d'accord ou qui émettaient des mises en garde se trouvaient aussi dans toutes les spécialités. Les principales préoccupations portaient sur la perception du zèle de missionnaire dont faisaient preuve certains tenants des nouvelles méthodes de planification auxquelles on associe généralement les nouvelles normes d'aménagement, l'absence de vérification des circonstances réelles sur le marché et l'utilisation excessive de nouvelles normes dans un contexte particulier.

Les participants se sont montrés positifs quand on leur a présenté les nouvelles normes d'aménagement sous la forme de possibilités - un menu dans lequel on peut choisir les éléments pertinents en fonction des objectifs d'aménagement et du contexte particulier d'un emplacement ou d'un secteur à aménager. Par exemple, la ligne directrice ontarienne présentée dans le document intitulé *Faire des choix* (Ministère du Logement de l'Ontario, 1995) était perçue comme constructive et utile. L'aspect critique soulevé dans presque toutes les discussions était que les normes en soi n'étaient pas source de préoccupation autant que le processus d'établissement des normes actuelles. « Nous n'avons pas besoin de nouvelles normes; nous avons besoin de normes plus souples », comme l'a clairement exprimé un participant.

L'opposition aux nouvelles normes d'aménagement s'appuyait sur un scepticisme constructif et sur deux facteurs liés entre eux. Est-il vraiment possible de réaliser des économies à long terme? Et dans quelle mesure ces économies seraient-elles uniquement fonction de densités accrues faisant baisser la moyenne de coûts absolus qui sont en fait plus élevés? De toute évidence, on n'a pas encore tranché la question du rapport coût-efficacité. Un certain nombre de recherches récentes ont commencé à explorer la question, mais il semble qu'un ensemble de preuves plus considérable soit nécessaire pour convaincre. De plus, les études menées à ce jour ne présentent que la moitié de l'équation coût-efficacité. Elles examinent en détail les coûts mais ne se sont pas encore arrêtées sur l'aspect des revenus, notamment les revenus que la municipalité tire des frais d'aménagement directs et des impôts fonciers à long terme, ainsi que les revenus nets sur les ventes réalisées par les promoteurs.

Essentiellement d'après des données non scientifiques, on s'attendait au début de l'étude à ce que les services des équipements publics opposent la plus forte résistance aux nouvelles normes, c'est-à-dire les ingénieurs et les sociétés de services publics. Ce secteur a effectivement soulevé bon nombre de préoccupations, mais il a aussi manifesté une certaine volonté d'explorer de nouvelles façons d'installer les services. Parallèlement, l'argument présenté en faveur du

maintien des positions et des pratiques actuelles se prêtait dans bien des cas à une remise en question. Les écarts dans les pratiques (souvent pour le même service public, dans des secteurs géographiques différents) soutiennent les arguments peu solides en faveur du maintien des normes existantes. Alors que les ingénieurs civils et les sociétés de services publics risquent peu de stimuler la réforme, ils semblent démontrer une certaine volonté d'accepter une part de changement; ils seraient des complices hésitants.

Bien que les discussions visaient essentiellement les attitudes des professionnels, on a fréquemment mentionné la résistance des résidents devant les changements de zonage et la densification comme un obstacle majeur à l'adoption de nouvelles méthodes. C'est particulièrement le cas quand la nouvelle forme d'aménagement se fonde sur une plus forte densité, et encore plus quand l'un des objectifs est d'offrir un produit plus abordable.

Les participants ont plaidé en faveur de lignes directrices visant le design d'environnement garantissant la réalisation d'une plus forte densité respectant des normes de qualité plus élevées. Un design d'environnement moins réussi est moins remarquable dans les secteurs de plus faible densité; il est proportionnellement moins tolérable quand la densité est plus forte. Les participants ont souligné, aussi en rapport avec les attitudes des résidents, que malgré toutes les réserves concernant l'automobile, elle est une réalité de notre société. Il y a bien un petit créneau pour les consommateurs qui dépendent moins de l'automobile, mais la plupart des ménages estiment qu'il leur faut une automobile. La norme d'aujourd'hui est « une vie mobile et mouvementée dont l'automobile demeure dans une grande mesure un élément indispensable ». La collectivité où l'on se déplace essentiellement à pied est attrayante pour les urbanistes et les environnementalistes, mais elle ne constitue pas une solution pour l'ensemble des banlieues.

Options jugées acceptables

Les nouvelles normes considérées comme prometteuses et qui reçoivent un degré d'appui acceptable sont, notamment, la réduction des marges de recul, la réduction modeste de la largeur de la chaussée, l'utilisation d'une tranchée commune pour les services publics, la réduction de la largeur de la tranchée des services publics, l'optimisation du stationnement dans la rue et sur les terrains et l'intégration des institutions. Dans chaque cas, on a souligné que toute réduction des normes devrait se faire en fonction de l'emplacement particulier. On a indiqué qu'il serait peut-être approprié d'adopter des nouvelles normes que l'on appliquerait à certaines conditions fondées sur les caractéristiques d'un emplacement et sur la façon dont chaque nouvelle norme interagirait avec d'autres éléments de conception.

Qu'il s'agisse de maisons individuelles ou d'ensembles d'habitations en rangée à densité moyenne, on percevait la cour avant et (selon le cas) la marge latérale comme n'ayant qu'une utilité restreinte. La réduction des marges de recul avant, peut-être des six mètres habituels à trois mètres seulement, a été la seule proposition n'ayant fait l'objet d'aucune opposition. Quelqu'un a cependant proposé un compromis possible : accroître la superficie proportionnelle d'espaces verts afin de garantir que la superficie en question est utilisée en partie pour accroître les aires publiques.

Même si ce principe n'a pas fait l'unanimité dans la même mesure, l'idée de réduire la largeur de la chaussée ou encore de tenir compte des places de stationnement dans la rue dans le calcul des places disponibles pour les habitations environnantes semble offrir des possibilités. Inversement, si l'on maintient les normes relatives au stationnement sur place (généralement deux places par habitation), alors il n'est pas nécessaire de prévoir une voie de stationnement dans la rue et la largeur de la chaussée pourrait être réduite en conséquence.

Si l'on s'en fie à la volonté apparente des sociétés de services publics d'accepter l'utilisation de tranchées communes, il serait possible de réduire la largeur de l'accotement. De plus, malgré la résistance à placer la tranchée des services publics sous les trottoirs ou sous les routes, il semble justifié d'insister sur cette question auprès des sociétés de services publics. L'opposition à l'installation des services sous la voie de stationnement pavée semble se fonder entièrement sur un besoin non justifié d'accéder aux services à un moment donné dans l'avenir, et sur les coûts plus élevés d'accès aux services quand ils sont placés sous la chaussée plutôt que sous un accotement gazonné. On doit très rarement de nouveau creuser les rues. Une analyse plus poussée est justifiée, étant donné que les participants étaient incapables de préciser la fréquence.

Une bonne part des travaux relatifs aux nouvelles normes d'aménagement mettent l'accent sur les changements dans les secteurs résidentiels. Bien que les lotissements soient maintenant plus souvent à utilisation mixte et que l'on ne fasse plus de zonage exclusif, on accorde très peu d'attention aux secteurs non résidentiels. Plus particulièrement, l'élément le plus important des coûts d'infrastructure est la mise en place et l'exploitation des écoles. Étant donné l'omniprésence du syndrome « pas de ça chez moi » dans les secteurs résidentiels, et à la lumière de ce rapport de coûts très considérable, il faudrait se pencher davantage sur la question des normes régionales portant sur les écoles et les autres installations de la collectivité avec lesquelles les écoles pourraient être associées.

La nature des préoccupations : les obstacles aux nouvelles normes

De façon générale, les nouvelles normes ne faisaient pas l'objet d'un rejet catégorique, mais plutôt d'un ensemble de préoccupations particulières à chaque domaine discuté. Le fait de répondre à ces préoccupations pourrait permettre une mise en oeuvre plus étendue des nouvelles normes. Dans certains cas, la résistance était assez forte, ce qui indique qu'il vaudrait mieux consacrer de l'énergie à des options plus prometteuses.

L'aspect que l'on a le plus mis en doute est celui des ruelles à l'arrière des habitations. La plupart des participants les considéraient comme ayant un effet esthétique positif sur la façade prédominante de la banlieue traditionnelle. Cependant, à l'analyse, les préoccupations pesaient nettement plus que cet avantage. Les ruelles sont perçues comme dangereuses, coûteuses et dysfonctionnelles. Elles érodent l'intimité de la cour arrière, et elles entraînent rarement une réduction proportionnelle de la largeur de la rue sur laquelle donne la façade. Les ruelles ne sont pas perçues comme la seule façon (ni même comme une façon pertinente) de résoudre le problème de la prédominance du garage dans le paysage de la banlieue. On trouve parmi les autres options des terrains moins profonds mais plus larges permettant un stationnement moins visible sur le côté, et la privatisation des voies de circulation à l'intérieur des ensembles de logements en copropriété.

On présente souvent les nouvelles normes d'aménagement comme des mesures d'économie, mais de nombreux participants ont fait remarquer que les éléments de design de l'environnement que soutiennent les promoteurs néo-traditionnels ont généralement été mis en oeuvre dans des ensembles d'habitation haut de gamme (pour la plupart situés aux États-Unis) qui pouvaient facilement absorber le coût plus élevé associé aux normes plus relevées de design. On a indiqué que le design « perd de ses qualités une fois l'objectif établi de réaliser un produit plus abordable ». Quand on cherche à atteindre des objectifs liés à l'abordabilité, on a tendance à regrouper trop de nouvelles normes dans l'aménagement : petits terrains, marges de recul réduites, rues étroites et restriction de l'espace réservé aux accotements. Il en découle notamment une quantité insuffisante de places de stationnement et un manque d'espace pour l'entreposage de la neige. Les participants estimaient qu'il était nécessaire d'envisager avec soin la combinaison pertinente de nouvelles normes d'aménagement et leurs incidences à long terme.

Les participants ont exprimé une préoccupation étroitement apparentée à cet aspect, soit la crainte d'une densité excessive. On acceptait généralement le principe de l'utilisation plus efficace de terrains restreints, mais de nombreux participants s'inquiétaient de ce que l'on pousse trop loin le principe de la plus forte densité. Il était encore question des difficultés relatives à l'acceptation du public concernant les changements de zonage ou les modifications au plan officiel visant à faciliter la densification. Ce qui ressortait, c'était que les nouvelles normes d'aménagement pouvaient être efficaces, mais qu'elles pouvaient aller à l'encontre du but recherché si on les combinait à une trop forte densité.

On se préoccupait aussi de ce que l'on planifiait des aménagements suivant les nouvelles normes aux mauvais endroits. Il est extrêmement difficile d'établir une collectivité compacte où les gens circulent à pied si la collectivité est construite sur des terrains vierges et qu'il n'y ait nulle part où aller à pied. La plupart des aménagements diversifiés que l'on cherchait à créer au début sont demeurés des secteurs résidentiels comportant tous les défauts de la banlieue traditionnelle que l'on voulait résoudre : les résidents demeurent isolées et dépendants de leur automobile. On a indiqué qu'il serait plus pertinent et réaliste de choisir avec soin des terrains situés dans des secteurs plus urbains, ou dans des banlieues établies depuis plus longtemps, en vue de faire de la construction intercalaire. Il y aurait déjà dans ces secteurs les bureaux, commerces et services de transport en commun situés assez près pour s'y rendre à pied. On pourrait aussi utiliser de façon stratégique les installations publiques (installations récréatives, installations municipales ou bureau de poste) pour établir la masse critique des utilisations non résidentielles.

Le facteur le plus contraignant en ce qui concerne la réduction de la largeur de la chaussée est la taille des véhicules qui doivent y circuler, notamment les camions à incendie et les chasse-neige. Les participants ont soutenu qu'il serait nécessaire d'envisager une nouvelle conception des véhicules de service, dont la taille devrait être réduite. Il semble que les services d'incendie examinent les possibilités d'adopter de l'équipement plus efficace. Malheureusement, les services d'incendie travaillent de façon relativement isolée, par rapport aux urbanistes et aux ingénieurs, et ils empruntent la direction opposée, celle d'opter pour des camions plus gros. Parce que les municipalités accordent beaucoup d'importance aux vies humaines, elles se sont montrées peu disposées à faire des pressions auprès des services d'incendie afin qu'ils réduisent leurs normes, et risquent peu de changer d'attitude. Il semble exister quelques études sur le rapport coût-efficacité du nouvel équipement en fonction du nombre de vies sauvées.

Cadre institutionnel et réglementaire

Les nouvelles normes d'aménagement sont une multitude de règles et de règlements individuels qui ont évolué avec le temps sous les auspices de la législation en place. Souvent, des intervenants à l'échelle locale désirent faire les choses différemment mais se trouvent limités par des règles inflexibles et, parfois, dépassées. Les lois sur les municipalités établissent le cadre général de la planification et de l'aménagement dans chaque province. En C.-B., un fonctionnaire provincial a fait remarquer que la *Municipal Act* est désuète. En plus de ne pas stimuler la création de collectivités urbaines compactes (autre l'exigence relative à des aménagements ordonnés), elle empêche la réalisation de l'un des principaux principes des nouvelles démarches de planification : l'utilisation mixte. Comme il l'a dit : « La Loi (B.C. Municipal Act) prévoit l'adoption de règlements et de normes par zone; elle ne sanctionne pas la possibilité de diversifier les utilisations. »

Les municipalités ont été en mesure de contourner cette restriction grâce à l'établissement de plans d'aménagement de zones, mais on se préoccupe maintenant de ce qu'il y ait une prolifération de tels plans de zones et on craint qu'ils deviennent trop complexes. Pour apporter des changements ultérieurs dans ces zones, il faudra des modifications de zonage individuelles. On a soutenu que la réforme du cadre législatif habilitant à l'échelon provincial est un processus qui doit absolument se faire parallèlement à l'appui de l'élaboration et de la mise en oeuvre locale de nouvelles normes.

D'autres ont soutenu que les plans d'aménagement de zones offrent des avantages particuliers, en ce qu'ils permettent de commencer en neuf, ce qui assure le maximum de flexibilité. Certains promoteurs font bon accueil à cette possibilité et sont heureux de travailler avec les urbanistes à trouver une solution réalisable pour un emplacement donné, mais d'autres se sont dit préoccupés par l'incertitude et les retards que comporte inévitablement cette démarche. On a laissé à entendre que cette démarche fonctionnait bien pour les gros promoteurs très bien nantis (qui peuvent prendre le temps nécessaire pour négocier un plan d'aménagement de zone avec toute la hiérarchie des approbations requises), mais qu'elle exclut les petits promoteurs.

Outre les questions législatives, un cadre institutionnel informel s'est créé autour du processus d'aménagement. Certaines pratiques et normes ont fini par être acceptées, non pas en raison de règlements, mais plutôt du fait de la coutume. On a mentionné ce facteur au cours de la discussion sur la possibilité de réduire la largeur de l'emprise. Les sociétés de services publics ont adopté certaines pratiques, comme la façon dont sont disposées les installations à partir de la limite de la propriété, ainsi que l'espace qui sépare les différents services. Ces pratiques ont fini par devenir la règle.

On a soulevé la question des normes techniques exagérées comme faisant problème dans tous les groupes de discussion. Cette tendance est une conséquence naturelle du cadre institutionnel qui régit le financement de l'infrastructure. C'est le promoteur qui paie le coût de l'installation des services publics (sauf pour les installations de gaz, dont s'occupe la société de distribution à ses propres frais). Le promoteur assume aussi le coût de la construction de la tranchée qui reçoit les services des sociétés de services publics. Par la suite, la municipalité et les sociétés de services

publics assument les coûts d'exploitation et d'entretien. Le promoteur est donc très motivé à réduire les coûts d'installation, mais n'a aucune raison de vouloir réduire les coûts pour la durée du cycle de vie. Les motivations des sociétés de services publics et des municipalités sont donc à l'inverse de celles des promoteurs. Par conséquent, elles ont systématiquement tendance à pousser trop loin la conception et les détails des immobilisations (qu'elles ne paient pas) afin de réduire au minimum les coûts pour le cycle de vie qu'elles doivent assumer.

En bout de ligne, les sociétés de services publics installent les services dans l'espace que leur a préparé le promoteur. De leur point de vue, les autorités qui doivent donner leur approbation doivent laisser de la latitude au promoteur afin qu'il puisse mettre en doute les pratiques des compagnies privées qui sont devenues la norme. Dans certains secteurs de la région d'Ottawa-Carleton où l'on a appliqué des nouvelles normes d'aménagement, on a exigé des promoteurs qu'ils installent, à leurs frais, une conduite en vue de services futurs (les sociétés de services publics et les ingénieurs municipaux ayant insisté). Étant donné que cela limite la nécessité de devoir ultérieurement creuser, on devrait moins résister à l'option de placer les services publics dans une tranchée commune située sous le trottoir ou la chaussée.

L'établissement global des coûts des nouveaux aménagements constitue une entrave institutionnelle encore plus importante. Au cours de certaines discussions, on a abordé les questions des coûts relatifs, des économies potentielles, de l'efficacité relative et de l'iniquité d'un système d'imposition général par rapport à l'imposition de frais aux utilisateurs, et la question de ceux qui profitent des économies. On a indiqué que les mécanismes actuels d'établissement des coûts et de production de revenus ne se prêtent pas à l'intégration dans un système plus efficace. Pour tout dire, ils vont à l'encontre des objectifs. On pourra rarement envisager une modification des normes qui permettrait de trouver le terrain nécessaire pour une école comme on l'a fait à Peel, parce que chaque service et chaque juridiction établit ses budgets et ses frais en vase clos. Si l'adoption de nouvelles normes d'aménagement signifie qu'il faudra payer davantage pour faire enlever la neige par camion, l'ingénieur municipal résistera à l'application de telles normes dans le lotissement particulier. Son budget est limité, et peu importe qu'on puisse trouver le terrain nécessaire à une école en réduisant l'emprise des routes, il se trouve quand même avec la nécessité d'un budget d'exploitation plus élevé. Même s'il connaissait les avantages à plus grande échelle (ce qui serait peu vraisemblable étant donné qu'il ne fait pas partie de la même juridiction), rien ne le motiverait à modifier sa décision. Sans un cadre plus global d'établissement des coûts et des bénéfices, les décisions individuelles prises en vase clos en matière de budgets annuleront les possibilités d'un bénéfice collectif.

Ces discussions font ressortir la principale conclusion selon laquelle les nouvelles normes d'aménagement ne sont que des outils. Le problème plus fondamental se situe au niveau du cadre institutionnel. La clé d'un meilleur aménagement - plus durable sur le plan économique, environnemental et social - est un processus plus flexible selon lequel la législation habilitante encourage et facilite l'innovation et l'expérimentation et un cadre financier tenant en compte les effets externes des décisions individuelles en matière de financement ou de dépense.

Pour soutenir la transition vers un cadre institutionnel plus axé sur la facilitation et plus permissif, il est essentiel que les diverses spécialités liées à la conception et à l'approbation, en interagissant plus étroitement avec l'industrie de l'aménagement, se mettent à relever les aspects

potentiels où des gains nets peuvent être réalisés. L'étude portant sur les normes relatives aux écoles de la région de Peel (Peel Regional Municipality, 1995) donne un exemple théorique de cette démarche et en décrit les avantages potentiels, mais la mise en oeuvre de ce mécanisme requiert dans une certaine mesure la capacité de réaffecter les économies réalisées et les coûts entre les départements et les juridictions. Pour ce faire, il faudrait une certaine restructuration du cadre financier et législatif de chaque spécialité ou département, et palier de fonctions gouvernementales. Le cadre financier doit évoluer de manière à devenir plus global, de sorte que l'effet positif d'une pratique ou d'une norme modifiée par un département ne donne pas lieu à une pénalité. Il faut plutôt un stimulant tangible à la coopération et à la collaboration.

Direction des futures recherches

Les conclusions de la présente recherche s'appuient sur une enquête qualitative. De par sa nature, elle est exploratoire et n'est pas concluante. Il serait utile de mener les études suivantes :

- 1 une analyse détaillée des coûts et des avantages des nouvelles normes d'aménagement (incluant les incidences sur les revenus);
- 2 une recherche sur l'effet relatif des nouvelles normes d'aménagement et des plus fortes densités;
- 3 une recherche d'évaluation portant sur les nouveaux aménagements existants ou en cours;
- 4 une analyse des exigences relatives aux places de stationnement et de la possibilité de placer les services sous la chaussée (examen requis de la fréquence à laquelle il faut accéder aux services);
- 5 une exploration des mécanismes organisationnels et administratifs permettant d'affecter équitablement les coûts et les avantages des nouvelles normes d'aménagement et de surmonter les obstacles institutionnels à leur mise en oeuvre.

La question de l'établissement des coûts demeure sans conclusion, ce qui indique la nécessité d'établir une base empirique plus étendue. En s'appuyant sur la recherche préliminaire récente, les études futures devraient viser une analyse complète des coûts de l'infrastructure, ainsi que des incidences sur les revenus des aménagements s'appuyant sur les nouvelles normes pour toutes les parties intéressées, soit le promoteur, les sociétés de services publics et les municipalités.

Un examen des pratiques relatives à l'accès et à l'excavation des services souterrains aiderait à concevoir des tranchées mieux pensées pour les services publics. En particulier, la fréquence et l'étendue de l'excavation nécessaire des rues locales devraient faire l'objet d'un examen. La fréquence d'accès aux services souterrains justifie-t-elle la pratique de ne placer les services que sous les accotements gazonnés? Il serait aussi utile d'examiner les exigences relatives au stationnement dans la rue et sur les terrains : on s'entendait généralement pour dire que l'on gaspille du terrain parce que ces places ne sont pas utilisées efficacement. Quel est le besoin, et le coût, de prévoir des corridors exclusifs pour le stationnement dans la rue et pour les services souterrains?

Plus important encore, cette étude a révélé une volonté de la part de chaque spécialité d'envisager la modification des normes existantes de manière à réaliser des économies. Cependant, les efforts de réforme sont souvent entravés par la nature fragmentaire du processus d'aménagement. Il y a peu de stimulants à l'innovation, et beaucoup d'entraves. Les obstacles institutionnels à la réforme de l'urbanisme doivent être précisés avec soin. Il faudrait explorer de nouveaux mécanismes visant à coordonner et à déterminer les bénéfices communs. Plus précisément, il faut explorer les modèles possibles permettant de faciliter l'établissement général des coûts et l'affectation équitable des coûts et des bénéfices de diverses normes nouvelles.

De nombreux participants aux groupes de discussion ont indiqué qu'ils avaient eu très peu d'occasions de discuter de ces questions avec des représentants d'intérêts aussi divers, tant d'autres spécialités que d'autres juridictions. On considérerait qu'une interaction accrue, comme celle qui a prévalu avec les groupes de discussion, aiderait à une meilleure compréhension mutuelle et à la conception de solutions de rechange pratiques. N'importe quel organisme pourrait facilement lancer un tel processus.



ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales **CIRUR**

Bibliographie

- Berridge Lewinberg Greenberg Dark Gabor Ltd. *La Collectivité intégrée : une étude des nouvelles normes d'aménagement foncier*. Ottawa : SCHL
- Bourne, Larry « Urban Growth and the Quality of Urban Life: A Commentary with Canadian Examples » dans *Urban Change in a Post Industrial World*, Centre d'études prospectives sur l'habitation et le cadre de vie. Ottawa : SCHL, 1991.
- City of North Vancouver *Development Guidelines: Low Density Attached Form Housing*, 1995.
- Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED) *Notre avenir à tous*. Montréal : Éditions du Fleuve, 1989.
- Commission sur la réforme de l'aménagement et l'exploitation du territoire en Ontario *Nouvel aménagement du territoire pour l'Ontario, rapport final*. Toronto : ministère des Affaires municipales, 1993.
- D'Amour, David *Les origines du développement durable et son rapport avec le logement et l'urbanisme, Le Développement durable et le logement*; document de recherche n° 1. Ottawa : SCHL, 1991.
- Energy Pathways *Les choix de logement des consommateurs et l'environnement*. Ottawa : SCHL, 1991.
- Essiambre, Phillips, Desjardins Associates Ltd. *Coûts de l'infrastructure associés aux approches traditionnelles et nouvelles en matière d'aménagement*. Ottawa : SCHL, 1995.
- Hollinstead, Michael *The Future of Settlement Patterns and Urban Life In Canada*. Ottawa : SCHL, 1991.
- Hygenia Consulting Services et REIC Ltd. *Valeurs en évolution dans des collectivités en évolution : guide des collectivités saines et durables*. Ottawa : SCHL, 1995.
- IBI Group *Déplacements urbains et développement durable : l'expérience canadienne*. Ottawa : SCHL, 1993.
- Institut canadien des urbanistes « Rapport sur le Congrès annuel de 1995 ». *Plan Canada*. Vol. 35, n° 5, 1995.
- Institut canadien des urbanistes « La réhabilitation des banlieues (numéro spécial sur les aménagements nouveaux et l'urbanisme nouveau) ». *Plan Canada*. Vol. 36, n° 4, 1996.
- Johnson, Laura *Loger la famille nouvelle : réinventer le logement des familles*, 1993.
- Lampert, Greg et Marc Denhez *Les impôts, droits, frais, taxes et coûts de transaction sur les logements neufs*. Ottawa : SCHL, 1997.

- Lewis, Roger *Projections de la demande éventuelle de logements pour le Canada et les provinces, 1986-2011*. Ottawa : SCHL, 1991.
- Marshall Macklin Monaghan « De nouvelles approches de planification pour des infrastructures plus efficaces et plus économiques » dans *Infrastructure et habitation : enjeux et options*. Ottawa : SCHL, 1992.
- Marshall Macklin Monaghan *Cornell Municipal Infrastructure: Servicing Standards and Costing Analysis*. Toronto : province de l'Ontario, 1994.
- MacBurnie, Ian *Reconsidering the Dream: Toward a Morphology for Mixed Density Block Structure in Suburbia*. Ottawa : SCHL, 1992.
- MROC *Nouvelles normes d'aménagement de logements abordables à Ottawa-Carleton*. Projet de démonstration Abordabilité et choix toujours (ACT). Ottawa : SCHL, 1994.
- Newman, Peter, Dr. et Kenworthy, Jeffrey R. *Cities and Automobile Dependence: An International Sourcebook*. Brookfield VT: Gower Technical, 1989.
- Pomeroy, Steve « Conception nouvelle pour des banlieues éconologiques ». *Comptes rendus de la conférence : l'habitation à la fine pointe 93*. Volume 2. Ottawa : ministère de l'Approvisionnement et des Services Canada, 1994. .
- Roseland, Mark *Le développement durable des centres urbains*. Ottawa : Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, 1992.
- Sewell, John « Finding a Common Ground for Housing Policy ». Dans *Rethinking Canadian Housing Policy*, eds. John Richards et William G. Watson, 220-235. Toronto : Institut C.D. Howe, 1994.
- Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie « Les collectivités viables » La revue de la Table ronde nationale (printemps 1994). Ottawa : TRNEE, 1994.
- Tridata Corporation *Vancouver Fire and Rescue Service Deployment Study*. Arlington : Tridata Corporation, 1996.