

***La métropole compacte :  
Gestion de la croissance et  
densification à Vancouver,  
Toronto et Montréal***



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

***Ray Tomalty***

*La métropole compacte : Gestion  
de la croissance et densification à  
Vancouver, Toronto et Montréal*

**Ray Tomalty**



**Publications du CIRUR  
Toronto  
février 1997**

Publié par les PRESSES DU CIRUR  
Pièce 301, 150, av. Eglinton est  
Toronto (Ontario)  
Canada M4P 1E8  
Téléphone : (416) 973-5629  
Télécopieur : (416) 973-1375

Première édition : Février 1997  
Dépôt légal @ Les Presses du CIRUR 1997  
Tous droits réservés.

Toute reproduction partielle de ce rapport faite sans le consentement écrit de l'éditeur est illicite. Les opinions émises par l'auteur de ce rapport n'engagent que sa propre responsabilité.

**Ce projet a été partiellement financé par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) mais les opinions exprimées sont celles de l'auteur et la Société n'accepte aucune responsabilité pour elles.**

ISBN 1-895469-49-X

Données de catalogage avant publication (Canada)

Tomalty, Ray

La métropole compacte : gestion de la croissance et densification à Vancouver, Toronto et Montréal

Publié aussi en anglais sous le titre : The compact metropolis : growth management and intensification in Vancouver, Toronto and Montreal. Comprend des références bibliographiques.

ISBN 1-895469-49-X

1. Urbanisme - Colombie-Britannique - Vancouver, Agglomération de - Cas, Études de. 2. Urbanisme - Ontario - Toronto, Agglomération de - Cas, Études de. 3. Urbanisme - Québec (province) - Montréal, Agglomération de - Cas, Études de. 4. Villes - Colombie-Britannique - Vancouver - Agglomération de - Croissance - Cas, Études de. 5. Villes - Ontario - Toronto, Agglomération de - Croissance - Cas, Études de. 6. Villes - Québec (province) - Montréal, Agglomération de - Croissance - Cas, Études de. I. Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (Canada). II. Titre.

HT384.C3T6514 1997

307.1'164'0971

C97-930364-8

# Avant-propos

Au nom de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et du Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR), nous avons le plaisir de vous présenter le rapport de M. Ray Tomalty intitulé *La métropole compacte : Gestion de la croissance et densification à Vancouver, Toronto et Montréal*. Le CIRUR a déjà publié une enquête descriptive sur les modèles quantitatifs de croissance dans les six plus grandes agglomérations urbaines du pays, à savoir : Halifax, Montréal, Toronto, Winnipeg, Calgary et Vancouver. Cette étude, intitulée *La répartition géographique de la population et la gestion de la croissance dans six régions du Canada* et réalisée par une équipe de chercheurs de l'Université de Montréal, sous la direction de MM. Christopher R. Bryant et Denis Lemire, définissait les enjeux de la croissance les plus importants, selon les urbanistes en chef des régions en cause.

La publication du présent rapport témoigne du désir du CIRUR d'analyser en profondeur les politiques de gestion de la croissance aux paliers municipal, métropolitain et provincial dans les trois plus grandes villes du pays : Toronto, Montréal et Vancouver. Le CIRUR a bénéficié de l'aide financière de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, qui appuie depuis longtemps le concept de la «ville compacte» dans ses publications. La SCHL et le CIRUR ont demandé à M. Tomalty de relever, pour chaque région à l'étude, l'éventail complet des organismes gouvernementaux qui ont adopté des politiques de gestion de la croissance et de densification, de définir les rapports entre ces diverses politiques ou leur degré de compatibilité, de répertorier les défis à la gestion de la croissance et à la densification et, finalement, d'évaluer si les politiques adoptées sont susceptibles de favoriser le concept de la ville compacte. La SCHL et le CIRUR espèrent que cette analyse comparative des initiatives entreprises dernièrement dans les domaines de la gestion de la croissance et de la densification résidentielle profitera aux urbanistes de toutes les grandes villes du pays.

Le CIRUR tient à remercier la Société d'hypothèques et de logement du concours qu'elle lui a apporté au titre de la réalisation de cette étude particulièrement détaillée. Nous remercions aussi M. Ray Tomalty qui a su mener à terme ce projet de recherche complexe.

André Lanteigne  
Directeur général

Claude Marchand  
Directrice de la recherche

Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales



# Table des matières

<b>Remerciements</b> .....	i
<b>Biographie de l'auteur</b> .....	iii
<b>Résumé</b> .....	v
<b>CHAPITRE 1: LA VILLE COMPACTE : DÉFINITIONS, ANALYSE DOCUMENTAIRE ET MÉTHODES D'ÉTUDE</b> .....	<b>1</b>
1.1 Introduction .....	1
1.2 Avantages du concept de la ville compacte .....	4
1.3 Arguments défavorables à la densification .....	10
1.4 Objectifs de l'étude .....	18
1.5 Régions d'étude .....	19
1.6 Méthode .....	25
1.7 Format des études de cas .....	27
1.8 Rôle des politiques fédérales .....	28
<b>CHAPITRE 2 : RÉGION DE VANCOUVER</b> .....	<b>31</b>
2.1 La région et son mode d'administration .....	31
2.2 Modèles de croissance .....	33
2.3 Enjeux de la croissance .....	34
2.4 Politiques d'aménagement du territoire de la province .....	40
2.5 Politiques d'aménagement du territoire dans la région métropolitaine .....	45
2.6 Politiques d'aménagement du territoire des municipalités .....	51
2.7 Initiatives récentes .....	64
2.8 Conclusion .....	81
<b>CHAPITRE 3 : RÉGION DE TORONTO</b> .....	<b>87</b>
3.1 La région et son mode d'administration .....	87
3.2 Modèles de croissance .....	90
3.3 Enjeux de la croissance .....	92
3.4 Politiques d'aménagement du territoire de la province .....	97
3.5 Politiques d'aménagement du territoire dans la métropole .....	107
3.6 Politiques d'aménagement du territoire des municipalités .....	117
3.7 Initiatives récentes et problèmes actuels .....	137
3.8 Conclusion .....	154

<b>CHAPITRE 4 : RÉGION DE MONTRÉAL</b> .....	<b>163</b>
4.1 La région et son mode d'administration .....	163
4.2 Modèles de croissance .....	165
4.3 Enjeux de la croissance .....	167
4.4 Politiques d'aménagement du territoire de la province .....	172
4.5 Politiques d'aménagement du territoire dans la métropole .....	175
4.6 Politiques d'aménagement du territoire des municipalités .....	179
4.7 Initiatives récentes et problèmes actuels .....	188
4.8 Conclusions .....	205
<b>CHAPITRE 5 : CONCLUSIONS</b> .....	<b>211</b>
5.1 Introduction .....	211
5.2 Questions d'intérêt général .....	211
5.3 Planification provinciale .....	212
5.4 Aménagement à l'échelle métropolitaine .....	214
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>219</b>



# Liste des tableaux et des figures

Tableau 1-1 : Pourcentage de la population provinciale comprise dans les trois RMR (1991) .....	19
Tableau 1-2 : Croissance démographique antérieure et prévue dans les trois RMR — 1961-2021 ....	22
Tableau 1-3 : Densité des administrations dans les trois RMR .....	23
Tableau 1-4 : Densité démographique à Montréal, Toronto et Vancouver en 1991 .....	23
Tableau 1-5 : Pourcentage de la population active dans les trois RMR .....	25
Tableau 2-1 : Évolution de la répartition de la population dans la RMR de Vancouver, 1971-1991 ...	33
Tableau 2-2 : Objectifs démographiques et croissance réelle .....	63
Tableau 2-3 : Prévisions de la croissance dans la région métropolitaine clé .....	67
Tableau 3-1 : Évolution de la répartition de la population dans la RGT, 1971-1991 .....	90
Tableau 3-2 : Projections démographiques pour la RGT en 2021, selon la région (en milliers de personnes) .....	116
Tableau 3-3 : Projections de la répartition démographique dans la RGT selon Hemson et IBI en 2021 (en milliers de personnes) .....	116
Tableau 3-4 : Comparaison des objectifs démographiques dans la RGT .....	131
Tableau 4-1 : Évolution de la répartition de la population dans la région de Montréal — 1971-1991	165
Figure 1-1 : Pourcentage de la population provinciale comprise dans les RMR (1991) .....	21
Figure 1-2 : Taux de croissance démographique dans les trois RMR .....	22
Figure 1-3 : Pourcentage de maisons unifamiliales isolées dans le parc immobilier .....	24
Figure 1-4 : Composition du parc immobilier en 1991 .....	24
Figure 2-1 : Vancouver .....	32
Figure 3-1 : Toronto - Région visée par l'étude .....	88
Figure 3-2 : Zones de la région du grand Toronto .....	89
Figure 4-1 : Région de Montréal .....	164

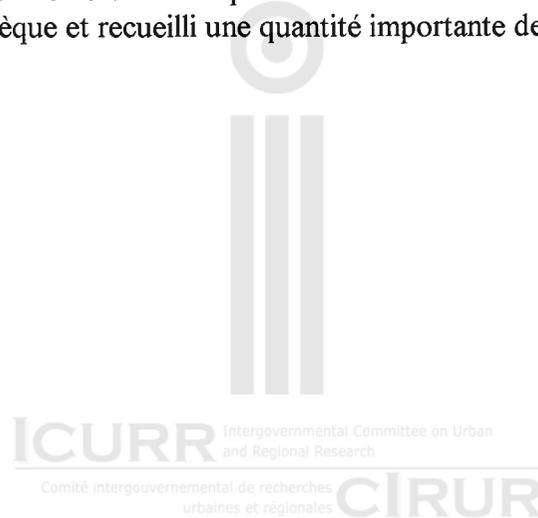


# Remerciements

L'auteur tient à exprimer sa reconnaissance à la Société canadienne d'hypothèques et de logement et au Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales. Claude Marchand et Michel Gauvin du CIRUR ont grandement facilité les recherches, notamment celles menées dans le cadre de l'étude de cas de Montréal. Michael Skelly a participé à la collecte des données figurant dans les tableaux statistiques et les figures et de celles qui se rapportent directement à des projets de densification bien précis dans les trois régions de l'étude. Je tiens aussi à remercier les agents d'information du CIRUR (Vicky Gregor, John Slatcher, Michael Afar et Heidi Stock) de leur gentillesse et de l'aide qu'ils m'ont apportée pour trouver des documents importants.

Je suis aussi reconnaissant aux nombreux fonctionnaires provinciaux et municipaux et aux diverses personnes que j'ai rencontrés et qui ont accepté de collaborer à ce projet de recherche.

Finalement, je voudrais remercier tout particulièrement Don Irvine qui a fait de nombreuses recherches en bibliothèque et recueilli une quantité importante de données.





## Biographie de l'auteur

Ray Tomalty, un expert-conseil en recherches et un universitaire, s'intéresse tout particulièrement aux liens entre la ville et l'environnement. Il a publié un certain nombre de rapports et d'articles sur la densification résidentielle, la gestion de la croissance, l'aménagement urbain durable et la planification des écosystèmes appliquée aux régions urbaines. Il détient une bourse de recherche de l'université Queen's (Kingston), où il étudie les rapports entre les instruments financiers des municipalités, les modèles d'utilisation du sol et les incidences environnementales. Il donne aussi des cours dans le cadre du programme d'études environnementales du collège Innis de l'université de Toronto et il est le rédacteur adjoint de *Alternatives*, la plus vieille revue au pays dans le domaine de l'environnement. Il est en train de terminer son doctorat en aménagement régional et en développement des ressources à l'université de Waterloo.



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



# Résumé

Au cours des dernières années, le concept de ville compacte est devenu l'un des principaux thèmes des ouvrages spécialisés et universitaires sur l'urbanisme. Les promoteurs de la densification prétendent que l'aménagement de régions urbaines et banlieusardes plus compactes permet de protéger les terres agricoles, de réduire les incidences de l'urbanisation sur l'environnement, de créer des collectivités plus animées, qui favorisent l'inclusion de tous les membres de la société, et de diminuer les répercussions financières de la croissance.

Voilà pourquoi dans de nombreuses régions métropolitaines de l'Amérique du Nord, les gouvernements centraux et provinciaux de même que les administrations régionales ont mis sur pied des initiatives politiques globales pour contrôler l'étalement, orienter la croissance vers les centres régionaux et de banlieue, et accroître la diversité et la densité des formes de logements dans les lotissements en banlieue. L'examen des avantages et inconvénients de la densification résidentielle révèle que les administrations régionales et que même les administrations centrales bénéficient des avantages de la densification, mais que nombre des incidences financières doivent être assumées par les pouvoirs publics locaux. Par conséquent, il n'est pas surprenant que de nombreuses initiatives politiques aient remporté et continuent de remporter un succès mitigé, qui résulte, en partie, de l'opposition des municipalités à des directives d'aménagement provenant des paliers «supérieurs».

Le présent rapport porte sur la dynamique qui caractérise les interactions entre divers paliers d'administration. Il traite plus précisément, grâce à la méthode des études de cas, de la gestion de la croissance et de la densification dans les trois plus grandes régions métropolitaines du pays. Chaque étude de cas vise les objectifs suivants :

- définir l'éventail complet des organismes gouvernementaux aux paliers provincial, régional et local qui ont adopté des politiques visant à promouvoir la gestion de la croissance ou la densification résidentielle, et étudier leurs politiques;
- établir l'importance des rapports entre les politiques dans ces domaines des divers paliers gouvernementaux, afin de pouvoir brosser un tableau de la dynamique des politiques applicables à la gestion de la croissance et à la densification dans chaque région;
- relier les rapports dans chaque région - les grandes idées, les institutions importantes et les principaux intérêts - au contexte des politiques;
- déterminer si chacune des politiques et si le cadre politique dans son ensemble sont susceptibles de favoriser grandement la gestion de la croissance et la densification.

La méthode des études de cas favorise un examen approfondi des initiatives de densification dans une région ou un lieu donné et une évaluation des interactions entre les divers organismes gouvernementaux qui encouragent l'adoption de politiques de densification ou qui sont responsables de leur mise en oeuvre. Le présent rapport, comme toutes les études de cas, se

fonde sur un vaste éventail de sources de renseignements. Les quatre grandes sources que nous avons utilisées ont été les suivantes : rencontres avec des représentants d'organismes gouvernementaux, de groupes d'intervenants et de promoteurs; dépouillement des articles de journaux d'un grand quotidien de chacune des régions d'étude, études d'ouvrages de premier niveau, y compris les documents de politiques et d'aménagement du gouvernement et les documents des intervenants; ouvrages de deuxième niveau sur la gestion de la croissance, l'aménagement régional, les politiques urbaines, la densification, et les politiques de logement; et résultats d'un sondage antérieur sur la densification d'Engis Isin et Ray Tomalty, mené pour le compte de la SCHL auprès des fonctionnaires municipaux.

Les trois études de cas du présent rapport suivent le même format :

- description du cadre juridictionnel actuel, y compris les institutions des pouvoirs publics locaux et de l'administration régionale;
- analyse des modèles de croissance, y compris la croissance démographique et la répartition géographique dans la région, les caractéristiques du logement et les modèles de densité;
- définition des questions économiques, environnementales, sociales et fiscales liées à la croissance;
- description des rapports entre les cadres stratégiques et d'aménagement des administrations provinciales, régionales et locales régissant la gestion de la croissance et la densification et étude de la nature des liens entre les différents niveaux de planification ou de leur degré de compatibilité avec des initiatives d'aménagement;
- étude des nouvelles initiatives politiques et des nouveaux défis qui menacent la gestion de la croissance et la densification;
- conclusions concernant l'efficacité des politiques provinciales de gestion de la croissance et de densification et de l'aménagement à l'échelle métropolitaine et municipale.

## Résumé des constatations

Les études de cas révèlent que les questions de croissance étaient les mêmes et que les préoccupations d'ordre économique, financier, environnement et social étaient évidentes dans chaque région. Toutefois, des écarts importants existent entre les trois régions en ce qui concerne le caractère prioritaire accordé à chaque question. Par exemple, dans la région de Vancouver, les questions écologiques comme la pollution de l'air, l'utilisation de l'énergie et la disparition du territoire agricole revêtent une très grande importance, tout comme les questions relatives à l'offre de terrains et de logements et au caractère abordable des logements. Par contre, ces questions ne sont pas vraiment importantes dans la région de Montréal. Là-bas, ce sont plutôt les questions de financement et de développement économique à l'échelle régionale qui influent le plus sur la gestion de la croissance et le contrôle de l'étalement urbain. Les autorités de la région de Montréal se préoccupent surtout de mettre en place les infrastructures nécessaires pour accroître l'efficacité du système urbain, de trouver une formule équitable de partage des coûts des infrastructures et

des services régionaux et de conférer à la région une certaine identité pour attirer les investisseurs étrangers. Dans la région de Toronto, les questions de croissance ont évolué au cours des dix dernières années. En effet, si l'offre et le caractère abordable des logements et les questions environnementales constituaient des sujets de préoccupation vers la fin des années 1980, dans les années 1990, les grands dossiers sont plutôt les suivants : développement économique, répartition du fardeau fiscal et déclin de la ville de Toronto.

Nous avons constaté que l'étalement et la densification sont des questions qui préoccupent surtout les spécialistes du domaine de chaque région, y compris les fonctionnaires provinciaux, les urbanistes municipaux et du secteur privé, les universitaires, les architectes et certains journalistes. Toutefois, en ce qui concerne le grand public, le besoin de planifier à l'échelle régionale et de gérer la croissance est plus important à Toronto et à Vancouver qu'à Montréal. Quant à elle, la densification préoccupe davantage les habitants de Vancouver et de Toronto, car dans ces deux villes, les politiques du gouvernement provincial et des autorités métropolitaines forcent véritablement les municipalités et les citoyens à étudier cette question.

### **Politiques du gouvernement provincial**

Dans les trois régions à l'étude, les gouvernements provinciaux ont manifesté un certain intérêt envers le contrôle de l'urbanisation et la promotion de schémas urbains plus compacts. La même gamme de stratégies provinciales a été instaurée dans les trois régions : participation directe du gouvernement provincial à la gestion de la croissance dans la région métropolitaine, création d'organismes d'aménagement à l'échelle métropolitaine et sous-métropolitaine, et influence sur l'aménagement au niveau municipal

L'importance accordée à ces divers outils politiques a été remarquablement différente dans les trois régions. Par exemple, à Vancouver, le gouvernement provincial est resté maître de certains outils de gestion de la croissance à l'échelle métropolitaine (planification des transports régionaux et des infrastructures routières et création d'un organisme indépendant, la Commission des terres agricoles), mais il a choisi de confier un rôle important aux institutions ou organismes régionaux, dont l'efficacité s'appuie sur la collaboration des municipalités. Le gouvernement provincial n'a pas vraiment tenté d'influer directement sur les politiques de planification municipale pour gérer la croissance ou promouvoir la densification ou la création de logements plus abordables.

Dans la région de Toronto, le gouvernement provincial a utilisé toute la gamme des outils politiques qu'il avait à sa disposition : il est intervenu directement dans les décisions de planification dans la métropole en ce qui concerne les grands investissements sur les plans des transports et des installations d'eaux usées, il a tenté de créer un régime d'aménagement hiérarchique dans la métropole par l'intermédiaire du BRGT et il a énergiquement tenté de contrôler les politiques municipales d'aménagement du territoire grâce à son processus de révision des plans officiels.

Dans la région de Montréal, le gouvernement provincial a utilisé des instruments politiques moins énergiques. Par exemple, il a pris des décisions importantes dans les domaines de la planification des transports, notamment des transports en commun, et il a créé la Commission de protection du territoire agricole du Québec, mais il n'a aucunement tenté de constituer des organismes

favorisant la collaboration à l'échelle métropolitaine et ses interventions dans le processus décisionnel relatif à l'aménagement municipal ont été très limitées.

## **Aménagement à l'échelle métropolitaine**

Les structures d'administration et les organismes d'aménagement à l'échelle métropolitaine varient grandement dans les trois régions. Vancouver a mis sur pied un système unique à deux paliers qui englobe 96 pour 100 de la région métropolitaine de recensement, mais, à Toronto, il y a cinq administrations de palier supérieur et, à Montréal, il y en a treize. Par contre, aucune région n'a créé un véritable organisme d'aménagement à l'échelle métropolitaine.

À Vancouver, le DRV a mis sur pied il y a déjà longtemps un cadre d'aménagement à l'échelle métropolitaine. Cependant, ses pouvoirs en matière de mise en oeuvre sont relativement faibles par rapport à ceux des municipalités de palier supérieur de l'Ontario. Ces dernières, malgré leurs pouvoirs importants dans le domaine de l'aménagement, ne constituent toutefois pas des organismes d'aménagement efficaces à l'échelle métropolitaine par suite du morcellement géographique évident de la région et de la concurrence que les municipalités se livrent aux chapitres suivants : population, emplois et dépenses d'infrastructures. Le Bureau de la région du grand Toronto a négocié une stratégie régionale comprenant une certaine structure urbaine, une enveloppe urbaine et des affectations de population et d'emplois. La région de Montréal ne compte aucune structure administrative à l'échelle métropolitaine, ni aucun plan régional pour coordonner les activités des très nombreuses administrations municipales de la région.

Il existe dans les trois régions des preuves selon lesquelles les gouvernements provinciaux répugnent à mettre sur pied des structures d'administration efficaces à l'échelle régionale et à créer des organismes d'aménagement susceptibles de remettre en question leur autorité. Cela est plus particulièrement évident à Vancouver. Toutefois, de nombreux observateurs estiment que cela est aussi le cas à Montréal et à Toronto, où les administrations provinciales ont mis à l'essai un certain nombre d'innovations en matière d'administration, mais ont évité de créer des organismes à l'échelle métropolitaine qui relèveraient des municipalités.

Dans les trois régions, la dynamique de l'aménagement régional est la même : les grandes villes appuient généralement l'aménagement régional, mais les municipalités de banlieue s'y opposent carrément, ou du moins s'opposent à des composantes clés. La résistance des banlieues est particulièrement importante là où l'aménagement régional suppose soit la mise en commun des impôts ou d'autres formes de paiements de transfert à d'autres villes importantes dont les services sont exploités au maximum, soit une réduction importante du potentiel de croissance démographique ou des emplois dans les banlieues.

Deux grands outils ont permis de gérer la croissance : la planification de la structure urbaine et la répartition de la croissance. En effet, les régions de Toronto et de Vancouver ont entrepris toutes les deux des initiatives de planification en vue de créer une hiérarchie de centres métropolitains qui se composent du grand noyau urbanisé et de sous-centres dans les banlieues. À Montréal, la Communauté urbaine de Montréal, la municipalité de palier supérieur la plus importante et la plus efficace, a tenté de mettre sur pied une initiative du même genre, mais non à l'échelle métropolitaine.

Aucune des trois régions n'a réussi à établir les liens nécessaires entre l'aménagement de la structure urbaine à l'échelle régionale et la planification des transports. Dans la région de Montréal, il n'existe aucun office de planification des transports à l'échelle métropolitaine. Il n'y en a pas non plus à Toronto. À Vancouver, l'office des transports à l'échelle métropolitaine ne joue qu'un rôle consultatif auprès du gouvernement provincial. Cela signifie donc qu'il y a toujours des problèmes de coordination des transports en commun et des décisions en matière d'aménagement du territoire à l'échelle métropolitaine. Par contre, les principaux investissements des gouvernements provinciaux dans les transports rapides ont, règle générale, appuyé le concept de structure urbaine dans chaque région, mais l'aménagement d'infrastructures routières dans les trois régions a eu des conséquences opposées et a favorisé l'étalement indifférencié du tissu urbain.

Les décisions en matière d'aménagement du territoire des municipalités de banlieue, qui continuent d'approuver des plans de lotissements isolés à densité faible, sont les plus grandes menaces qui pèsent sur l'efficacité et l'efficience des transports dans les trois régions. À cet égard, signalons que le lien le plus important entre les objectifs de transport et l'aménagement du territoire a été créé dans la région de Toronto, où le gouvernement de l'Ontario a tenté d'influer sur l'aménagement du territoire au niveau municipal et de favoriser des densités plus élevées et des aménagements polyvalents.

Les trois régions à l'étude ont maintenant entrepris d'élaborer des plans de transport à l'échelle régionale et toutes les trois se servent d'un cadre consultatif provincial-municipal. Étant donné que les provinces sont responsables du développement des infrastructures et que les municipalités s'occupent de l'aménagement du territoire, on est en droit d'espérer qu'il sera possible de relier les deux processus d'aménagement.

La répartition de la population dans la région constitue l'autre principal instrument de planification à l'échelle métropolitaine. À Vancouver et à Toronto, les organismes métropolitains de planification ont tenté d'orienter la croissance démographique vers le grand noyau urbanisé et loin des banlieues périphériques. Notre examen des initiatives entreprises en ce sens révèle qu'elles n'ont donné lieu qu'à des succès plutôt modérés pour ce qui est de la réalisation des objectifs de gestion de la croissance dans les plans officiels et de la modification des schémas véritables de croissance. Le principal obstacle à une gestion plus efficace de la croissance démographique a été le manque de coordination des décisions stratégiques au niveau provincial.

### **Aménagement au niveau municipal**

Lorsque les municipalités de chaque région à l'étude entreprennent des initiatives de densification résidentielle, elles semblent réagir à de nouvelles conditions économiques, démographiques et financières au niveau local et non aux pressions politiques du gouvernement provincial.

Les grandes villes veulent vraiment réduire les déplacements vers le noyau urbanisé, répondre à l'évolution de la demande de logements, optimiser les infrastructures existantes et, dans le cas de Montréal, freiner le dépeuplement. Dans deux des trois villes (Vancouver et Montréal), le noyau urbanisé bénéficie d'une charte provinciale spéciale qui lui permet d'avoir recours à des outils politiques novateurs.

Certains principes généraux sont manifestes dans les initiatives de densification des noyaux urbanisés. La plupart d'entre eux visent à préserver le plus possible le cachet des quartiers existants, à orienter la croissance vers les noyaux et corridors commerciaux et très bien desservis par les transports en commun, et à créer de «nouveaux quartiers» dans les terrains à vocation industrielle déclassés, les secteurs ferroviaires et le long des rives. Les trois grandes villes de notre étude ont vivement essayé d'encourager la construction de logements sociaux grâce à leurs sociétés municipales de logement et à l'utilisation des terrains dont elles sont propriétaires. Chacune a adopté ou envisage d'adopter des politiques de réutilisation adaptative et permet systématiquement les aménagements intercalaires à petite échelle.

Toutefois, il existe certaines différences. En adoptant le concept de centres de quartier dans son nouveau plan communautaire officiel qui vient d'être approuvé, la ville de Vancouver a devancé les villes de Montréal et de Toronto au chapitre de la promotion de l'évolution des quartiers. Une politique semblable provoquerait une résistance farouche à Toronto et ne serait pas sérieusement envisagée à Montréal où les pressions à la croissance ne sont pas aussi intenses. Le succès de Vancouver à cet égard et à l'égard d'autres politiques de densification est en partie imputable à son programme vigoureux de participation du public à la réalisation de compromis entre la protection du caractère des quartiers et la promotion d'un système régional fonctionnel et efficace dont profiteront les citoyens.

Une autre différence a trait aux logements secondaires : ils sont autorisés à Toronto, partiellement autorisés à Vancouver et interdits à Montréal. Montréal est aussi unique en ce sens que les autorités municipales n'exigent pas des promoteurs immobiliers qu'ils envisagent d'aménager ou qu'ils aménagent effectivement des logements à prix abordable dans les grands ensembles immobiliers.

Les initiatives de densification dans les grandes villes font face à des obstacles similaires. Par exemple, les promoteurs sont parfois dissuadés d'y construire des ensembles d'habitation pour les raisons suivantes :

- les possibilités d'économies d'échelle sont minimes étant donné que les projets d'aménagement intercalaire conviennent à un site en particulier et qu'on ne peut pas ordinairement appliquer les mêmes plans à d'autres sites;
- les procédures administratives et de zonage sont plus compliquées et exigeantes;
- l'opposition des citoyens aux projets d'aménagement intercalaire est souvent plus grande dans les noyaux urbanisés qu'en périphérie;
- il est difficile de regrouper des terrains dans les noyaux urbanisés et les prix des biens fonciers sont plus élevés.

Il semblerait que les obstacles liés à la contamination des terrains à vocation industrielle soient plus importants dans la région de Toronto qu'à Vancouver ou Montréal. Cela est en partie dû à la gravité du problème de la contamination à Toronto et aux exigences très strictes du cadre de réglementation du gouvernement provincial en matière de déclassé des terrains à vocation

industrielle. Les initiatives de densification provoquent une résistance plus importante des défenseurs du patrimoine à Montréal qu'ailleurs, mais il s'agit d'une grande force dont les trois régions doivent tenir compte. À Vancouver, la hauteur des bâtiments constitue un sujet particulièrement controversé par suite de la réduction de la vue qu'elle sous-tend.

Les banlieues des trois régions à l'étude ont adopté des politiques de densification par suite des facteurs suivants : le vieillissement de la population, les contraintes fiscales, les tendances du marché concernant des logements plus petits, la protection des caractéristiques écologiques et le besoin de contrôler l'urbanisation graduelle de certains secteurs de banlieue suite à l'application des forces du marché.

Les politiques de densification dans les banlieues des trois régions sont plus aléatoires et difficiles à classer. Certaines municipalités de banlieue s'opposent farouchement à la modification de l'espace bâti, tandis que d'autres sont plus enthousiastes face aux possibilités de densification. De nombreuses municipalités de banlieue des trois régions ont adopté des politiques pour promouvoir la densification des artères, l'aménagement de nouveaux terrains plus petits, les logements secondaires et les aménagements intercalaires. Dans la région de Vancouver, les municipalités de banlieue favorisent également la construction de centres régionaux dans un certain nombre de grands noyaux bien desservis par les transports en commun. Il en est de même dans certaines municipalités de banlieue de Toronto et dans les municipalités plus au stade de la maturité de Montréal.

Les principaux obstacles à la densification dans les banlieues des trois régions à l'étude sont les suivants : antipathie généralisée face aux aménagements de type urbain et à densité élevée, désir de limiter le nombre de logements à prix abordable dans la collectivité, disponibilité immédiate de terrains à des fins d'aménagement de nouveaux lotissements, influence politique des promoteurs immobiliers, absence de consensus entre les fonctionnaires municipaux et les urbanistes sur la non-désirabilité des ensembles à densité faible, manque d'enthousiasme des professionnels de la conception urbaine (ingénieurs des transports et des travaux publics, etc.) envers l'adoption de nouvelles normes en faveur de la densification, et dépendance pratiquement malade à l'égard des déplacements en automobile dans les banlieues.



## Chapitre 1

# La ville compacte : Définitions, analyse documentaire et méthodes d'étude

## 1.1 Introduction

Ces dernières années, la densification du schéma urbain est devenue un paradigme important dans les études et ouvrages sur l'aménagement au pays et à l'étranger. Au cours des cinq dernières années, les auteurs de divers documents sur l'aménagement ont proclamé à intervalles réguliers que les grandes villes doivent instaurer de nouveaux modèles d'aménagement qui favoriseront leur densification. Le nombre de rapports sur cette question de même que le nombre d'organismes spécialisés en recherches urbaines et en aménagement qui ont adopté ce modèle sont étonnants. Aux États-Unis, le concept d'une croissance plus compacte figure désormais dans les stratégies d'aménagement d'un certain nombre d'États, dont la Floride, l'Orégon et le New Jersey (DeGrove, 1992). Au Royaume-Uni et en Australie, la densification du tissu urbain est plus que jamais à l'ordre du jour et, à l'échelle internationale, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a vigoureusement appuyé le concept de la densification dans son livre vert sur les politiques urbaines (Organization for Economic Co-operation and Development, 1990).

Au Canada, le concept de ville compacte a été adopté par de nombreux organismes, dont la Société canadienne d'hypothèques et de logement (D'Amour, 1991, 1993), l'Institut urbain du Canada (1990) et l'Institut canadien des urbanistes (1990). Les ministères des Affaires municipales et du Logement de la Colombie-Britannique (1995), de l'Ontario (1992) et du Québec (1994) ont également adopté des positions, des politiques ou des mesures législatives en faveur de la densification du tissu urbain.

Les organismes d'aménagement ou les commissions spéciales des grandes métropoles du pays qui étudient les questions d'aménagement à l'échelle métropolitaine, dont le District régional du grand Vancouver (1993), le Bureau de la région du grand Toronto (1992), le Groupe de travail sur la région du grand Toronto (1996) et le Groupe de travail sur Montréal et sa région (1993), préconisent l'adoption de ce concept pour l'avenir.

Finalement, au niveau local, une enquête qu'ont menée Isin et Tomalty (1993) auprès des responsables de l'aménagement de diverses municipalités des quatre coins du pays a révélé que les deux tiers des personnes interrogées étaient prêtes à déclarer qu'elles appuyaient personnellement le concept de la densification en tant qu'objectif politique pour leur municipalité et que moins de 14 pour 100 d'entre elles s'y opposaient. Nombre de municipalités du pays ont entrepris des études d'aménagement sur les possibilités de densification de leur schéma urbain (Kitchener, 1991; Halifax, 1992; Regina, 1993; St. John's, 1992, et Thunder Bay, 1991).

L'adoption par les auteurs d'ouvrages sur l'aménagement du concept de la ville compacte, qui n'est plus considéré comme la vision utopique de quelques malheureux, est attribuable aux nombreuses

préoccupations d'ordre fiscal, social et environnemental que soulèvent les modèles conventionnels d'aménagement urbain. L'efficacité de l'aménagement sur les plans de l'utilisation des ressources et des terrains et du fardeau fiscal est un thème qui revient souvent. Toutefois, comme Bourne (1991) l'a fait remarquer :

Une plus grande sensibilisation aux inégalités qui résultent des pratiques d'aménagement du sol actuelles et aux conséquences sociales et environnementales à plus long terme de la croissance à faible densité et à bride abattue, voilà ce qui est nouveau. La question qui nous intéresse est celle de la réduction et de la réaffectation éventuelles de certaines de ces dépenses grâce à l'adoption de nouveaux schémas urbains et à un nouvel équilibre de croissance entre l'aménagement de nouveaux terrains dans les banlieues et la réaffectation et le réaménagement des zones bâties actuelles. (notre traduction)

Comme la ville compacte est devenue un grand objectif d'aménagement, deux techniques visant à favoriser son instauration ont gagné en popularité : la densification et la gestion de la croissance.

Le terme «densification» désigne à la fois une tendance observée dans le monde de l'aménagement et qui consiste à accroître les densités habituelles et un objectif politique qu'adoptent les pouvoirs publics pour mettre ce concept en oeuvre<sup>1</sup>. Le présent rapport porte principalement sur la densification en tant qu'objectif politique.

Nous pouvons établir une différence entre les politiques qui encouragent la densification des zones bâties et celles qui favorisent la densification des zones en voie d'aménagement en milieu périurbain. Dans les zones bâties, la typologie de densification la plus utilisée au Canada (Canadian Urban Institute, 1991) renvoie aux concepts suivants :

- **conversion** : augmentation du nombre de ménages qui peuvent être logés dans une maison unifamiliale isolée ou jumelée déjà construite par suite de travaux de rénovation ou de la construction d'une annexe.
- **aménagement intercalaire** : construction de logements neufs dont la forme s'intègre, sur le plan physique, à l'environnement du quartier sur des terrains vacants ou sous-utilisés dans des quartiers résidentiels déjà viabilisés.
- **réaménagement** : création de logements neufs grâce au réaménagement de terrains sous-utilisés (et dont les affectations peuvent être devenues désuètes) dans des secteurs déjà bâtis et viabilisés.

---

<sup>1</sup> Par conséquent, lorsque nous parlons de «densification de la rue principale», nous renvoyons soit à des initiatives observées de densification, soit à l'objectif politique nécessaire pour assurer la mise en oeuvre de ces initiatives.

- **réutilisation adaptative** : construction de logements neufs sur des terrains qui peuvent avoir été affectés à l'origine à des utilisations non résidentielles et qui peuvent maintenant servir à la construction de logements.

Dans les nouveaux lotissements, les politiques de densification peuvent viser les objectifs suivants :

- accroître l'éventail des types de logements offerts de façon à inclure davantage de logements à densité moyenne et élevée dans les nouveaux quartiers résidentiels;
- accroître la densité des logements près du sol par suite de la réduction de la superficie des terrains.

Cette typologie n'a trait qu'à la densification à l'échelle des terrains et correspond, en fait, à l'usage le plus normal et le plus courant du terme. À ce niveau, les politiques de densification désignent habituellement les initiatives visant soit à supprimer les obstacles financiers, politiques ou de planification aux modifications de la densité à l'échelle locale, soit à favoriser des modifications grâce à l'offre d'incitatifs. Les politiques de densification peuvent aussi s'appliquer à l'échelle d'un quartier ou d'une collectivité et comprendre, par exemple, la planification de nouvelles villes compactes, l'augmentation de la densité de tout un quartier ou la création de noyaux d'aménagement à densité plus élevée à proximité d'installations de transport en commun et le long des axes desservis par les transports collectifs. Si la densification à ce niveau supérieur suppose normalement l'adoption de politiques d'application localisée, elle peut aussi encourager l'élaboration de politiques qui influent sur la croissance démographique, limitent le nombre de nouveaux terrains aménageables en milieu périurbain, restreignent l'aménagement dans les secteurs non urbanisés ou orientent les investissements d'infrastructure (comme les transports en commun) de façon à appuyer la croissance dans certains secteurs. Certains parlent alors de politiques de «densification communautaire» par opposition aux politiques de «densification résidentielle» localisée (Borooah, 1992). La densification communautaire — ou la gestion de la croissance, pour employer la terminologie américaine, de plus en plus répandue au Canada — désigne une tentative plus générale de gestion de la croissance des collectivités de façon à favoriser la densification du schéma urbain.

Dans les zones métropolitaines qui se composent d'un nombre élevé de municipalités, on peut aussi parler de gestion de la croissance au niveau régional. Dans ce cas, les politiques de densification orientent l'aménagement loin des municipalités non urbanisées, réduisent le taux de croissance des municipalités de banlieue et favorisent la croissance dans le noyau central, habituellement le centre historique de la région métropolitaine, ou dans un réseau de sous-centres à l'échelle de la région. Les politiques de gestion de la croissance à l'échelle régionale s'appuient sur des techniques semblables à celles qui sont utilisées au niveau des municipalités, y compris la planification des investissements d'infrastructure et la fixation d'objectifs en matière de croissance démographique, mais elles supposent aussi, habituellement, la création de mécanismes de coordination de la planification et de l'aménagement dans les diverses municipalités de la région. Les recherches que nous avons menées visent à faire la lumière sur la gestion de la croissance en tant que stratégie d'aménagement aux niveaux local et régional.

Finalement, il convient de signaler que la densification peut désigner tout l'éventail des utilisations non résidentielles du sol, à savoir les utilisations à des fins industrielles, commerciales et collectives, et s'y appliquer. Certains auteurs soulignent l'importance des terrains à vocation non résidentielle comme, par exemple, les terrains de jeux des écoles, les échangeurs d'autoroutes ou les services environnementaux (réservoirs d'eaux pluviales, etc.) sur la réalisation de l'objectif de densification (cf. Whitwell, 1995). Mais comme le souligne Lynch (1981, 264), la densité du logement occupe toujours une place prépondérante dans la planification et la conception d'une ville. Elle sous-tend toutes les autres caractéristiques de la ville et a des incidences profondes. La présente étude porte sur la densité des quartiers résidentiels et des quartiers résidentiels mixtes pour les raisons suivantes :

- le logement constitue l'utilisation la plus extensive du sol en milieu urbain;
- le logement influe considérablement sur la détermination de la taille de la collectivité et la composition de la population;
- le logement correspond au lieu de résidence de la population active et des consommateurs de la région; par conséquent, il joue un rôle important dans l'emplacement de nombreux commerces de vente au détail, des institutions financières et des organismes de services à la personne et à la collectivité;
- le logement et les caractéristiques d'un quartier sont les facteurs dont tiennent le plus compte les personnes qui décident de vivre dans une région donnée;
- le logement est le point de départ des déplacements quotidiens; par conséquent, la répartition des logements est l'un des principaux facteurs déterminants des modes de déplacement, lesquels ont à leur tour de grandes incidences sur l'affectation de terrains aux transports collectifs.

## 1.2 Avantages du concept de la ville compacte

L'apparition du concept de la ville compacte dans le grand courant des ouvrages et pratiques d'aménagement résulte des préoccupations généralisées concernant les coûts économiques, sociaux et environnementaux des modèles traditionnels d'aménagement urbain. L'équité sociale, l'efficacité économique et l'intégrité écologique constituent les éléments constitutifs normalement reconnus du développement durable, auxquels ses défenseurs ajoutent le concept de la ville compacte (Canadian Institute of Planners, 1990). La présente section examine ces trois facteurs et traite des présumés avantages de la ville compacte par rapport aux modèles traditionnels d'aménagement régional et des banlieues.

### 1.2.1 Avantages sociaux

La toute première critique négative de la prolifération des banlieues se fondait sur le point de vue suivant : les modèles de peuplement éparpillé et de faible densité ne peuvent pas favoriser une vie communautaire vibrante et importante. On peut faire remonter cette critique jusqu'aux écrits de

Benton MacKaye, de la «Regional Plan Association of America» (Association du plan régional des États-Unis) (Alexander et Tomalty, 1994). Dans *The New Exploration*, ouvrage qu'il a publié en 1928, MacKaye divisait la région urbaine en trois milieux distincts qui avaient chacun leur propre intégrité : le milieu sauvage (environnement primitif), la campagne (environnement rural) et le milieu urbain (environnement collectif). Selon lui, l'étalement urbain, qui correspondait à un tissu urbain de qualité inférieure, compromettrait l'intégrité et le caractère distinctif de chacun de ces environnements et ne répondait pas aux besoins psychologiques des habitants. MacKaye estimait en effet que les banlieusards vivaient dans un seul et même environnement qui n'était ni ville, ni campagne, mais une région sauvage, aménagée par notre civilisation désordonnée et qui n'avait ni intégrité, ni ordre naturels (Hiss, 1990, 189).

Cette critique culturelle de la banlieue s'est poursuivie jusqu'au milieu du siècle. Dans les années 1940, Paul et Percival Goodman ont publié *Communitas*, qui dénigrait l'interprétation suburbaine du concept de la cité-jardin. Ils ont même déclaré qu'au lieu de vivre dans une cité-jardin, un intellectuel préférerait rencontrer un ours dans les bois (1960, 35). En 1961, Jane Jacobs a publié *The Death and Life of Great American Cities*, dans lequel elle déclarait que les principes reçus de l'aménagement moderne ne s'appliquaient pas aux modes véritables de croissance et de fonctionnement des villes. Elle s'est élevée elle aussi contre le concept de la cité-jardin mis de l'avant par Ebenezer Howard, les banlieues à faible densité et stériles et les quartiers à vocation unique auxquels les idées d'Howard avaient donné naissance.

Pendant les années 1960 et 1970, les critiques des banlieues ont découvert un autre sujet de préoccupation : la ségrégation raciale et la lutte des classes aux États-Unis. En effet, les urbanistes américains considéraient les banlieues traditionnelles comme l'expression physique d'une société d'exclusion que les Blancs de classe moyenne avaient conçue pour fuir les quartiers centraux des grandes villes. Downs (1972) prétendait que l'«ouverture des banlieues» permettrait aux ménages à faible revenu de s'échapper des ghettos où ils vivaient, d'offrir une meilleure éducation à leurs enfants et de profiter des possibilités d'emploi de plus en plus nombreuses dans les banlieues. On arriverait, par conséquent, à supprimer la pauvreté dans les centres-villes et à juguler les possibilités de conflit social et racial.

Dernièrement, la critique sociale des banlieues s'est plutôt fondée sur le fait que le principe sous-jacent à la création des banlieues, à savoir le concept de la cellule familiale composée d'un homme qui gagne le revenu de la famille et d'une femme qui reste à la maison, ne correspond plus à la réalité sociale. Peter Calthorpe, un spécialiste américain, (1993, 15), a écrit ceci :

La famille traditionnelle, pour laquelle la banlieue a été créée, ne représente plus qu'un ménage sur quatre parmi les nouveaux ménages. Mais nous concevons toujours des banlieues semblables à celles qui ont été construites après la Deuxième Guerre mondiale comme si les familles étaient toujours nombreuses, avec un seul gagne-pain, comme si tous les emplois se trouvaient au centre-ville, comme si les terrains et l'énergie étaient inépuisables, et comme si l'aménagement d'une autre voie sur l'autoroute pourrait mettre un terme à l'engorgement des routes. (notre traduction)

Deux des principaux changements démographiques observés sont, d'une part, le vieillissement graduel de la population dans de nombreuses collectivités (Hodge, 1995) et, d'autre part, la

réduction de la taille moyenne des ménages, attribuable à la diminution du nombre d'enfants et à la décision d'un nombre accru de personnes de vivre seules. Par conséquent, le nombre d'habitants dans certaines zones au stade de la maturité et caractérisées par la stabilité du parc de logements commence à diminuer. L'affluence accrue des habitants et les vagues répétées d'immigrants influent aussi sur la demande de types de logements et leur emplacement (Harris, 1991). Finalement, par suite du recrutement massif des femmes sur le marché du travail, l'isolement des banlieues et la dépendance des ménages de banlieue par rapport à la voiture semblent moins convenir à un nombre considérable de femmes et à leur famille. Ces changements démographiques suggèrent une évolution de la demande de logements et l'abandon des grandes maisons unifamiliales au profit d'un choix plus vaste de logements, dont de nouvelles maisons plus petites et de dimensions moyennes qui résultent de l'aménagement intercalaire et de la conversion des logements existants (Cooper Marcus, 1986; Booth, 1985; SCHL, 1995; Michelson, 1985, et van Vliet, 1991). En outre, ces changements démographiques peuvent aussi contribuer à un certain «retour à la ville», de proportions modestes, qui entraîne une demande accrue de logements dans les quartiers centraux (Bourne, 1992a).

### **1.2.2 Avantages économiques**

La critique sociale des banlieues est principalement reliée aux utilisations distinctes du sol qu'on y retrouve normalement. La critique économique de la prolifération des banlieues, quant à elle, a trait à deux autres caractéristiques des banlieues traditionnelles : la déconcentration des utilisations du sol en faveur de densités plus faibles et la décentralisation de la population et des emplois du centre traditionnel vers les banlieues.

Du point de vue du logement, la déconcentration se rapporte à la prédominance de maisons isolées dans des quartiers à faible densité. Wheaton et Schussheim (1955) ont proposé plusieurs modèles hypothétiques d'aménagement pour tenir compte de la croissance démographique dans trois villes du Massachusetts et ont analysé les incidences de la densité, de l'importance des peuplements et de l'éloignement du centre-ville sur les coûts municipaux. Ils ont conclu que les coûts des services d'approvisionnement en eau, des égouts sanitaires et des rues avaient tendance à baisser à mesure qu'augmentait la densité résidentielle. Ils attribuaient ce phénomène à la réduction de la longueur des rues et des conduits des services pour chaque logement. Dans une étude semblable sur des peuplements hypothétiques, Isard et Coughlin (1956) sont arrivés aux mêmes conclusions.

La «Lower Mainland Regional Planning Board» (Commission d'aménagement régional du sud-ouest de la province) a été l'un des premiers organismes d'aménagement du pays à se préoccuper du coût de la viabilisation des lotissements à faible densité. En 1956, elle a procédé à une analyse des dépenses en matière de services publics et de viabilisation (revêtement des rues et des routes, entretien des routes et des fossés et approvisionnement en eau) de trois zones à densité résidentielle différente dans la région de Surrey. Elle a conclu que ces coûts étaient considérablement plus élevés dans les secteurs à faible densité que dans les secteurs à densité élevée.

En 1977, la «Real Estate Research Corporation» a publié les résultats de l'étude la plus connue sur cette question, *The Costs of Sprawl*. Cette étude portait sur les coûts de divers schémas

d'aménagement dans six collectivités et six quartiers ayant différentes densités résidentielles. Elle examinait notamment les dépenses d'immobilisations et de fonctionnement des équipements publics (égouts, approvisionnement en eau, évacuation des eaux pluviales, électricité) et des services publics et récréatifs, comme les services de police et de lutte contre les incendies et les écoles. Les auteurs ont conclu que l'aménagement compact et contigu est moins coûteux que l'étalement urbain à faible densité.

Récemment, Essiambre, Phillips, Desjardins Associates ont mené une étude plus ou moins similaire pour la SCHL (1995). Ils ont examiné les différences sur le plan des coûts publics et privés de deux types d'aménagement : la banlieue normale traditionnelle et une version «néotraditionnelle» plus compacte. Ils ont conclu que :

les infrastructures de la version néotraditionnelle, caractérisée par une densité accrue et un éventail plus vaste de types de logement et d'utilisations du sol, sont plus rentables tant pour le secteur privé que pour le secteur public. Le coût total du cycle de vie (sur une période de 75 ans) des infrastructures dans la version néotraditionnelle s'élève à approximativement 11 000 \$ par logement, soit 8,8 pour 100 de moins que pour les banlieues traditionnelles... Les économies par logement sont attribuables à l'augmentation de la densité résidentielle, qui suppose une répartition du coût des infrastructures entre un plus grand nombre de logements, et à une plus grande polyvalence des usages, qui réduit la partie des coûts d'immobilisations, de fonctionnement et d'entretien imputables au secteur résidentiel. (30) (notre traduction)

L'existence d'un éventail plus vaste de types de logement dans les nouveaux lotissements constitue un autre argument économique en faveur des villes compactes et peut donner naissance à des collectivités qui sont plus durables du point de vue des infrastructures :

Étant donné que les nouvelles banlieues visent des groupes homogènes précis... elles ont besoin d'un volume disproportionné de services propres à ces groupes (écoles, etc.)... Lorsque la population entre dans un autre cycle de vie, les services offerts au début deviennent inutiles et de nouveaux services plus appropriés au nouveau cycle de vie doivent être fournis. (Mathur, 1990). (notre traduction)

La décentralisation est une autre caractéristique importante de l'évolution urbaine. Les pourfendeurs de l'étalement des banlieues prétendent que la décentralisation comporte deux grands désavantages économiques : 1) elle entraîne le déclin économique du centre-ville et la sous-utilisation des investissements publics dans les infrastructures; 2) elle nécessite la mise en place d'infrastructures onéreuses en périphérie.

Thompson (1965) a été l'un des premiers à souligner que l'aménagement des banlieues entraîne la diminution de la population dans le centre-ville et une baisse de l'activité économique qui y est exercée. Il a aussi soutenu que l'exode des classes moyenne et supérieure vers la banlieue avait tendance à avoir des incidences négatives sur la valeur des biens immobiliers et des répercussions évidentes sur l'assiette fiscale des municipalités. Une tendance à la baisse commence à mesurer que les secteurs commerciaux et industriels suivent leurs clients et leurs employés vers les banlieues. D'autres critiques de l'étalement des banlieues ont fait valoir des arguments semblables :

Bien que le débat se poursuive toujours sur la question de savoir si l'étalement urbain a un effet négatif sur la croissance et la richesse régionales, et, le cas échéant, sur l'importance de ses incidences, il est évident qu'il menace le cœur de la ville, dont le déclin démographique, économique et financier peut être partiellement imputable à l'expansion non contrôlée des banlieues. (Des Rosiers, 1992). (notre traduction)

Plusieurs études ont comparé les coûts de viabilisation des terrains en périphérie aux coûts des aménagements intercalaires dans les zones bâties. Les économies de coûts sont particulièrement élevées lorsque les logements intercalaires supplémentaires exploitent les capacités utiles excédentaires, comme les écoles déjà construites. Une étude qu'a menée la SCHL en 1981 a révélé que l'arrivée de 5 000 personnes dans le centre d'une ville permettrait d'économiser 12,5 millions de dollars, car il ne serait pas nécessaire de construire des écoles dans les nouveaux lotissements (Kearns, 1981). Les auteurs d'un autre rapport commandé par la SCHL — l'étude de cas de St. John's (Terre-Neuve) — ont conclu qu'en raison des capacités excédentaires des infrastructures et des services, il serait possible d'accroître la densité dans les zones bâties sans que cela coûte excessivement cher au chapitre des immobilisations. Même s'il est vrai que l'augmentation de la densité supposait des dépenses de fonctionnement plus élevées (collecte des ordures ménagères, élimination des déchets), l'accroissement de la base d'évaluation était suffisamment élevé pour contrebalancer cette élévation des dépenses (Barnard, 1981a). Une étude de cas à Winnipeg a confirmé ces conclusions et a aussi révélé que la densification des zones bâties pourrait se solder par une meilleure utilisation des transports en commun et des autoroutes existantes grâce à la réduction des déplacements vers le travail, d'où des économies de coûts considérables (Barnard, 1981 b).

### **1.2.3 Avantages environnementaux**

Traditionnellement, de nombreux auteurs qui se préoccupaient des incidences environnementales de l'urbanisation ont préconisé la décentralisation des grandes villes et la création de municipalités plus petites (Alexander et Tomalty, 1994). Ils s'inquiétaient notamment de la dégradation de l'environnement qui résultait du surpeuplement des villes et de la concentration des activités industrielles. Bookchin (1973), par exemple, estimait que le schéma urbain par excellence devait se composer de petites localités autonomes agrémentées d'espaces verts en profusion, entourées de zones rurales et reliées par des systèmes de transport efficaces. Même si les écologistes se soucient toujours de l'augmentation des densités en milieu urbain, la plupart ont opté, sans hésitation, pour des schémas de villes plus compactes (Paehlke, 1991).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> La liste des organismes qui s'intéressent à l'environnement et qui préconisent des schémas de villes plus compactes au Canada est impressionnante. Mentionnons la Table ronde de l'Ontario sur l'environnement et l'économie (1992), l'ancienne table ronde de la Colombie-Britannique sur l'environnement et l'économie (1994), le conseil de gestion du bassin du fleuve Fraser (1996), la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (Roseland, 1992), les Amis de la terre (O'Brien, 1991), le groupe de travail de la ville de Vancouver sur les changements atmosphériques (1990), le conseil de l'environnement de l'Alberta (1988) et l'Ontario Environment Network (1990). Au Royaume-Uni, le groupement des Amis de la terre (Ekin, 1991), particulièrement puissant, a préconisé le schéma de la ville compacte, concept qu'appuie le World Watch Institute des États-Unis (Brown, 1987).

L'un des principaux arguments écologiques contre les banlieues à faible densité est qu'elles augmentent le recours au transport motorisé. Holtzclaw (1991) a comparé la distance des déplacements par personne et par ménage dans plusieurs municipalités et est arrivé à une constante : l'augmentation de 100 pour 100 du nombre d'habitants ou de la densité démographique réduit le nombre de milles annuels parcourus en voiture par personne ou par ménage de 20 à 30 pour cent. Cervero (1991), qui s'est fondé sur ses travaux empiriques sur les rapports entre l'utilisation du sol et les transports, a souligné que la densification, l'utilisation polyvalente du sol et un meilleur équilibre entre les emplois et le logement favorisent au plus haut point la réduction des déplacements en voiture.

La qualité de l'air est reliée à l'utilisation de l'automobile. En effet, les automobiles sont à l'origine de plus de 40 pour 100 de la pollution de l'air (Brown et Jacobson, 1987). Downing et Gustely (1977) ont conclu que la pollution de l'air attribuable aux automobiles était de 20 à 30 pour 100 moindre dans une collectivité plus compacte que dans les localités étalées.

L'accroissement des densités augmente aussi la viabilité des transports publics. Une étude australienne très connue de Newman et Kenworthy (1989) sur 31 villes d'Amérique du Nord, d'Europe, d'Australie et d'Asie a mis en lumière le rapport direct entre la densité résidentielle, la viabilité des réseaux de transport en commun et la consommation de carburant pour automobile. L'étude que Pushkarev et Zupan ont menée en 1977 a révélé que les densités résidentielles influaient considérablement sur l'utilisation des transports en commun. Les deux chercheurs ont en effet constaté que l'accroissement de la densité résidentielle favorisait le recours au transport en commun et une diminution de l'utilisation des voitures.

L'augmentation des densités accroît aussi les possibilités de marche et de cyclisme. L'Angus Reid Group (1992,5) a comparé le lieu de résidence, le lieu de travail et le mode de transport utilisé pour aller au travail des habitants de huit villes canadiennes et a conclu que l'accroissement de la densité résidentielle et la proximité accrue du travail, malgré les caractéristiques constantes de l'offre de divers moyens de transport, sont nécessaires si l'on veut pouvoir choisir un mode de déplacement vers le travail plus écologique ou plus sain.

La densification peut aussi se solder par une réduction du coût des services écologiques. Paehlke (1989) a soutenu que les quartiers à densité plus élevée sont mieux en mesure d'instaurer des programmes de recyclage, comme la collecte des ordures ménagères, des installations de récupération et de commercialisation des déchets et des programmes de contrôle et de traitement des effluents et d'autres formes de pollution. Richardson (1992, 160) est arrivé aux mêmes conclusions et a soutenu qu'il peut être possible de gérer de façon plus économique et efficace les incidences environnementales si les sources de pollution sont concentrées au lieu d'être dispersées.

Les logements plus petits et les immeubles collectifs que l'on associe aux schémas urbains compacts font un usage plus efficace des ressources. Owens (1986) a montré que l'énergie thermique est plus efficace (+20 pour cent) dans les maisons jumelées et près de 30 pour cent plus efficace dans les maisons en rangées que dans les maisons isolées de la même façon. Un appartement situé à mi-étage n'a besoin que du tiers de l'énergie thermique d'une maison isolée de même superficie. Owens soutient aussi que les densités élevées accroissent le potentiel

d'utilisation du système de chauffage collectif. Dans une autre étude, Downing et Gustely (1977) ont constaté que dans les zones à forte densité, la quantité d'énergie consacrée au transport automobile, au chauffage et au refroidissement était de plus de 40 pour 100 inférieure à celle des lotissements résidentiels à faible densité. De plus, la consommation d'eau était environ 35 pour cent moindre dans les collectivités à haute densité.

Les partisans du concept de la ville compacte mettent aussi de l'avant un autre argument écologique : la densification préserve les terres agricoles en périphérie. Étant donné que les villes sont souvent situées de façon à pouvoir profiter des terres agricoles environnantes, l'étalement urbain se fait en général au détriment des terres agricoles de qualité élevée. Warren et coll. (1989) ont montré qu'entre 1966 et 1986, une période caractérisée par la croissance des milieux urbains, les grandes villes du Canada se sont surtout étalées sur des terres agricoles : 58 pour 100 des 301 440 hectares de terres agricoles en milieu urbain avaient un potentiel agricole élevé. Selon Maynes (1990), la densification de l'aménagement urbain est la plus importante méthode de réduction de l'étalement sur les terres agricoles.

### **1.3 Arguments défavorables à la densification**

Le concept de la ville compacte soulève certains arguments défavorables sur les plans social, économique et écologique. Nous passons en revue ci-dessous les principaux éléments de ces arguments.

#### **1.3.1 Préoccupations sociales**

La critique sociale de la ville compacte conteste l'argument voulant que l'accroissement de la densité augmente le dynamisme de la ville et la qualité de la vie qu'on y trouve et favorise un milieu de vie axé sur la collectivité. Les pourfendeurs de la densification soulignent que bon nombre de recherches montrent qu'un vaste éventail de ménages préfèrent plutôt vivre dans les quartiers à faible densité des banlieues que dans les quartiers plus centraux et plus compacts des villes pour un certain nombre de raisons : le prix élevé des terrains dans le centre-ville, l'engorgement des voies de circulation, le manque relatif de sécurité dans le centre-ville, une certaine répugnance envers la diversité ethnique et raciale, une aversion pour les quartiers à densité élevée, et une antipathie pour toute interaction avec des groupes sociaux différents (Kivell, 1993). Les facteurs d'attraction, à savoir les facteurs qui attirent les résidents et les employeurs vers les banlieues, sont les suivants : abordabilité des terrains, existence de terrains à des fins d'aménagement résidentiel et industriel, milieu agréable pour élever une famille, protection de la vie privée, et ambiance campagnarde (Audirac, Shermyen et Smith, 1992). À cet égard, on souligne souvent que les adeptes de la ville compacte sont à contre-courant et menacent d'entraver les préférences manifestes de la majorité de la population en matière de logement (Harvey, 1965).

Les défenseurs du concept de la ville compacte ont pu réfuter, dans une certaine mesure, ces arguments. En réponse aux critiques selon lesquelles les habitants expriment clairement et manifestement leurs préférences en matière de logement en s'installant dans des banlieues à faible densité, Neuman (1991, 346) a établi une distinction intéressante entre le type de logement que

préfère la majorité des gens, à savoir la maison unifamiliale, et le type de collectivité qu'ils affectionnent. Selon lui, les Américains peuvent préférer les maisons unifamiliales, mais cela ne veut pas dire qu'ils préconisent l'expansion tentaculaire des villes. Il a cité des preuves selon lesquelles une majorité écrasante de résidents, confrontés avec des images ou des photographies de logements et de collectivités en milieu urbain et en banlieue, préféraient manifestement les zones urbaines. D'autres auteurs ont souligné que les citoyens acceptent de plus en plus les schémas de ville d'inspiration néo-traditionnelle malgré des préférences bien marquées pour les banlieues à faible densité (Bookout, 1992).

Les détracteurs de la densification pour des raisons sociales soulignent aussi qu'un grand nombre de recherches révèlent que les résidents d'un quartier accueillent généralement mal toute augmentation de la densité, qui a un certain nombre d'incidences économiques et sociales négatives. Une étude que Klein et Sears (1983) ont menée pour le compte du gouvernement de l'Ontario a indiqué que les résidents offraient une forte résistance aux projets de densification, surtout lorsqu'on proposait de construire des logements pour personnes à faible revenu. Les deux chercheurs ont également constaté que l'opposition aux programmes de densification était plus marquée dans les banlieues que dans les quartiers centraux des villes. Une étude réalisée pour la ville de Vancouver (1986) a révélé que les habitants de quartiers résidentiels homogènes à faible densité éprouvaient de fortes inquiétudes face à la densification, mais qu'ils acceptaient mieux ce concept à mesure qu'augmentaient les densités et les utilisations polyvalentes du sol. Aux États-Unis, l'«Advisory Committee on Regulatory Barriers to Affordable Housing» (comité consultatif sur les obstacles réglementaires aux logements à prix abordable) (1991) a conclu que le syndrome «pas dans ma cour», qui se fait sentir partout, notamment dans les banlieues, constituait l'un des principaux obstacles à la construction de logements à prix abordable dans les régions urbaines du pays. Un fil conducteur relie toutes ces études : les habitants de quartiers à faible densité s'opposent aux ensembles à densité élevée parce qu'ils croient que ceux-ci auront des incidences négatives sur la qualité de vie dans le quartier (stationnement, parcs, circulation, etc.), leur sécurité personnelle et la valeur des biens-fonds.

Toutefois, il existe des preuves pour réfuter ces arguments. Un nombre accru d'études révèlent en effet que la densification n'a aucune incidence négative sur la valeur des biens-fonds environnants. Au Canada, le groupe Ekos Research Associates (1989) a étudié 51 ensembles d'habitation à but non lucratif choisis au hasard dans trois villes et a conclu que l'existence de ces ensembles n'avait eu aucune conséquence négative sur la valeur des biens fonciers du quartier. Une autre étude des mêmes auteurs (1988) a révélé que les conversions, comme l'aménagement d'appartements dans les sous-sols, n'avaient eu que des incidences négligeables sur la valeur des biens-fonds avoisinants. Aux États-Unis, Martinez (1988) a dépouillé 15 grandes études réalisées entre 1963 et 1986 sur les incidences des ensembles d'habitation pour personnes à faible revenu sur la valeur des biens fonciers environnants et a constaté que 14 d'entre elles avaient conclu que ces ensembles n'avaient eu aucune incidence négative.

Face aux critiques sur la qualité de vie dans les zones à densité élevée, les défenseurs du concept de la ville compacte soutiennent qu'une plus grande attention aux questions de conception et de processus au niveau local pourrait prévenir les incidences sociales négatives. Une étude que le groupe Ekos Research Associates (1994) a menée à Vancouver, Ottawa, Montréal et Halifax

(1994) a montré qu'il est possible de favoriser une plus grande acceptation des ensembles d'habitation à densité plus élevée pour personnes à faible revenu si on soigne la conception des ensembles, si on mène un processus de consultations transparent et détaillé et surtout si on évite de construire plusieurs ensembles de ce genre dans certains quartiers. À Charlottetown, Energy Pathways (1994) a révélé que les habitants des quartiers où l'on proposait de construire des ensembles d'habitation pour personnes à revenu modeste qui ne connaissaient rien de ces projets avaient plus d'inquiétudes que ceux qui étaient bien renseignés, ce qui suppose que la participation accrue de la population donnerait lieu à une meilleure acceptation des projets de densification. Cette recherche est compatible avec les rapports déjà publiés sur les expériences de divers urbanistes qui ont mené des programmes de consultation, rapports qui révèlent qu'un processus transparent et une conception appropriée peuvent calmer les inquiétudes des résidents face aux ensembles à densité élevée (Pianosi, 1991).

Pour ce qui est de la conception, les défenseurs de la densification reconnaissent que la concentration de tours d'habitation dans les zones vertes, le concept qui soulève le plus les boucliers de la population, ne peut plus être considérée comme la meilleure façon d'accroître la densité de l'utilisation du sol et l'offre de logements dans toutes les situations. D'ailleurs, un certain nombre d'études ont été menées pour illustrer qu'il est possible d'accroître modérément les densités grâce à la construction d'immeubles peu élevés et près du sol et à l'adoption de normes d'aménagement plus modestes (Lehman & Associates, 1995; Canadian Urban Institute, 1990). D'autres études révèlent qu'il est possible d'accroître la densité des lotissements en banlieue tout en évitant de construire des immeubles inesthétiques et laids toujours associés à ce concept maintenant (Hemson Consulting Ltd., 1993; Urban Development Institute Pacific Region, 1991).

Quant à la sécurité des personnes, les partisans de la ville compacte ont essayé de dissocier densité et activité criminelle. Il y a déjà bien longtemps, Jacobs (1961) a évoqué l'image d'«yeux dans la rue» pour expliquer que les quartiers peuplés et animés étaient probablement plus sécuritaires que les quartiers déserts. Bourne (1975, 9) a écrit ce qui suit :

Comité intergouvernemental de recherches

L'on dit, par exemple, que certains environnements entraînent inévitablement le crime, l'aliénation sociale et le désordre public. Bien entendu, le milieu physique peut favoriser, voire stimuler, l'apparition de certains types de comportement social et antisocial, mais il n'est généralement pas à l'origine de tels comportements. L'aménagement physique devrait manifestement faire tout son possible pour faciliter et stimuler l'adoption de comportements sociaux positifs... Mais les comportements aberrants ou anormaux constituent un problème social, et non un problème physique ou architectural. (notre traduction)

Il existe au moins certaines preuves selon lesquelles les quartiers à densité élevée ou à densité variable ne sont pas plus susceptibles d'être touchés par le crime que les quartiers plus homogènes. Fowler a évalué les incidences de la conception des villes d'après-guerre sur le comportement humain en étudiant 19 quartiers de Toronto différents sur le plan physique et sur le plan de l'homogénéité (quartiers avec uniquement des tours d'habitation, quartiers de banlieue ou quartiers n'ayant que des entrepôts). Il est arrivé à la conclusion suivante :

Moins il y a de diversité physique à petite échelle, quelles que soient les caractéristiques socio-économiques du quartier, moins les voisins se connaissent et plus il y a de criminalité, surtout chez les adolescents. Il importe de signaler que cette constatation est également valable dans les banlieues (1991, 31). (notre traduction)

Finalement, les critiques de la gestion de la croissance estiment que les restrictions frappant l'offre de nouveaux terrains à la périphérie des villes entraîneront une augmentation du prix des logements, notamment des maisons unifamiliales existantes (Simpson, 1993). Les conséquences de la première vague de contrôles de la croissance dans les années 1970, notamment aux États-Unis, en sont la preuve. Dans ce pays, les restrictions auxquelles était assujettie la construction de nouveaux logements ont entraîné une hausse du prix des logements et l'orientation des pressions en matière d'aménagement vers les municipalités moins bien équipées pour gérer la croissance (Navarro et Carson, 1991).

Les partisans de la densification ne nient pas que la réduction de l'offre de nouveaux terrains aménageables à la périphérie des villes entraînera une augmentation du prix des logements. Toutefois, ils maintiennent qu'il faut établir une distinction entre les tentatives antérieures et fragmentées de contrôle de la croissance en périphérie et des politiques de gestion de la croissance plus globales qui comprennent des mécanismes d'augmentation de l'offre de logements : rationalisation du processus d'approbation des ensembles immobiliers, adoption d'objectifs en matière de mélanges de logements et de densités minimales dans le cas de nouveaux ensembles, et subventions d'investissement afin d'accroître la construction de logements à prix abordable. Dans ces conditions, le prix des logements peut rester stable si des politiques de limitation de l'étalement urbain entrent en vigueur (DeGrove, 1992).

### **1.3.2 Préoccupations économiques**

De nombreux auteurs ont contesté les prétendus avantages économiques de la densification. Par exemple, Feldman (1987) a soutenu que l'étude de la «Real Estate Research Corporation» portait sur divers types d'ensembles d'habitation et que la prestation de services dans les zones compactes était moins onéreuse, mais que l'étude ne comparait pas les coûts reliés à la construction des infrastructures nécessaires pour desservir un nombre accru d'habitants en périphérie aux coûts de ces mêmes infrastructures plus près du centre de la région :

Étant donné que les terrains au centre-ville ou près du centre-ville coûtent inévitablement plus cher que les terrains en périphérie, particulièrement si les autorités ont adopté des politiques qui jettent le doute sur l'utilisation éventuelle des terrains en périphérie, la construction d'installations supplémentaires pour desservir les populations urbaines sera plus chère que la construction de nouvelles installations en périphérie... Par conséquent, un aménagement urbain qui décourage l'étalement peut avoir pour conséquence de protéger les intérêts économiques établis, ce qui entraîne une augmentation de la valeur des biens-fonds qu'ont acquis les premiers habitants et empêche les nouveaux venus d'acheter des biens-fonds en milieu urbain et d'avoir accès aux services qui y sont reliés (142). (notre traduction)

Certains observateurs, qui appuient cette thèse, se reportent à l'une des études les plus détaillées au Canada sur les coûts de viabilisation des terrains en fonction de différentes formules d'aménagement, à savoir la «Greater Toronto Area Urban Structure Concepts Study» (Étude sur les concepts applicables à la structure du milieu urbain dans la région du grand Toronto). Cette étude a révélé que les coûts d'immobilisations des aménagements seraient plus ou moins les mêmes sur une période de 30 ans, si le modèle actuel d'étalement était maintenu avec soit des noyaux à densité plus élevée en grappe dans l'ensemble de la région ou une concentration de noeuds dans les zones bâties. Les auteurs ont conclu que les coûts élevés que supposent l'amélioration des services dans le coeur de la ville et l'acquisition de terrains pour l'aménagement de parcs et d'autres installations neutralisent les avantages de l'augmentation de l'efficacité par habitant pouvant découler de l'option favorisant le centre-ville au détriment de l'étalement (IBI Group, 1990).

Cette conclusion a eu de grandes répercussions sur le débat sur l'étalement au Canada. Même les organismes qui appuient le concept de la densification pour d'autres raisons soutiennent, en se fondant sur l'étude du IBI Group, que la densification en milieu urbain ne devrait pas se justifier seulement en fonction d'une diminution des dépenses de viabilisation des terrains là où le réaménagement des quartiers du centre-ville risque de nécessiter la mise en place de nouvelles infrastructures (British Columbia Round Table on the Environment and Economy, 1994, 87).

Les partisans de la densification ont tenté de nuancer les conclusions du IBI Group en faisant valoir que l'étude avait été réalisée dans des délais très courts et comprenait un certain nombre d'hypothèses impossibles à prouver (Hitchcock, 1991). En fait, cinq ans plus tard, l'auteur de l'étude a révisé ses conclusions et expliqué qu'il avait dû mener son étude dans des délais très serrés, soit seulement quatre mois. Les données révisées indiquent en effet que l'option du centre-ville et l'option des noyaux se solderaient toutes les deux par des économies importantes au chapitre des coûts d'immobilisations contrairement au modèle de l'étalement, soit 14 pour 100 et 10 pour 100 respectivement.

Les études fiscales qui appuient les initiatives de densification ont aussi prêté le flanc à la critique. Les pourfendeurs prétendent en effet que les premières études d'ingénierie qui appuyaient le concept de la ville compacte calculaient les coûts des infrastructures nécessaires pour viabiliser des zones réelles ou hypothétiques de densités diversifiées, mais ne tenaient pas compte des dépenses de fonctionnement et des dépenses publiques liées à d'autres activités que l'investissement dans les infrastructures. Il existe une solution de remplacement à l'approche d'ingénierie, à savoir les études statistiques qui permettent de calculer la régression des dépenses publiques réelles qu'engagent les pouvoirs publics locaux en fonction des densités pour un grand nombre de régions urbaines. Les études fondées sur cette approche ont tendance à illustrer que des densités plus élevées sont associées à une augmentation des dépenses des administrations locales par personne (Marchand et Charland, 1992).

En 1959, Brazer a mené l'une des toutes premières études statistiques sur le coût des services que doivent assumer les pouvoirs publics locaux. Il a analysé les données provenant de 462 villes américaines et prouvé qu'il existe une corrélation positive entre les dépenses des administrations locales par personne et la densité démographique, sauf pour ce qui est des routes et des loisirs.

Une autre étude, celle de Bahl (1969), portait sur les dépenses municipales de 198 villes importantes. Ce chercheur s'est servi des mêmes catégories de dépenses des administrations municipales que Brazer et a conclu que la densité démographique a des incidences positives et importantes sur les dépenses par personne (les seules exceptions étant les dépenses aux chapitres des routes et des parcs). Récemment, Ladd (1992) a mené des recherches sur 247 comtés des États-Unis en vue d'établir les incidences de la densité et des taux démographiques sur le coût des services publics. Elle a conclu que les rapports entre la densité et les dépenses publiques (y compris les dépenses de fonctionnement, d'immobilisations et au titre de la sécurité publique) suivent une courbe en U et atteignent un creux à environ 625 personnes au kilomètre carré (c'est-à-dire moins de trois logements par hectare net). Au delà de ce seuil, les comtés dont la densité démographique était plus grande devaient affecter un pourcentage plus important de leurs recettes aux dépenses publiques que ceux dont la densité démographique était moins élevée.

Il faut soulever deux questions par rapport à ces études. Premièrement, les études de régression qui portaient sur les dépenses fiscales des villes importantes ont conclu que les dépenses du secteur public diminuaient à mesure que le nombre d'habitants augmentait dans le centre-ville. Cela peut donner à penser que les régions urbaines monocentriques sont plus efficaces sur le plan fiscal que les régions urbaines étalées. Deuxièmement, dans leur examen des ouvrages parus sur les dépenses publiques reliées à divers types d'aménagement, Marchand et Charland (1992, 19) ont signalé que les études de régression parviennent difficilement à isoler les effets de différentes densités démographiques sur les dépenses publiques parce qu'elles se fondent sur une mesure de la densité applicable à l'échelle municipale. Elles ont aussi souligné que la validité des conclusions tirées de ces études était contestable. Même si elles ont reconnu que les études d'ingénierie ne permettent pas non plus de brosser un tableau complet de la question, elles les préfèrent aux études de régression pour ce qui est d'appuyer les conclusions sur les rapports entre les modèles d'aménagement et les dépenses publiques. Comme nous venons de voir, ces études appuient l'hypothèse selon laquelle la densification du tissu urbain est plus rentable sur le plan fiscal.

Les critiques remettent aussi en question le rapport qu'établissent les partisans de la densification entre le déclin de la grande ville et l'expansion des banlieues. Garreau (1991) a soutenu dans son livre, *Edge Cities*, que les noyaux urbains sont en déclin pour des raisons macro-économiques et que l'étalement périphérique en est un symptôme. Il affirme aussi que l'existence des villes périphériques correspond tout simplement aux besoins modernes et à l'évolution technologique des transports et des communications et que les centres-villes traditionnels représentent maintenant un anachronisme. Comme l'étalement urbain constitue un processus normal de croissance dans une région métropolitaine, il ne faudrait pas que des politiques de densification l'entravent indûment.

Même si les partisans de la densification ne sont pas vraiment arrivés à prouver de façon empirique que la création de banlieues entraîne le déclin des noyaux urbains, il existe néanmoins des preuves selon lesquelles un noyau urbanisé en santé est indispensable à une économie régionale forte. Ledebur et Barnes (1993) ont étudié 78 zones métropolitaines aux États-Unis et ont constaté que les modifications du revenu moyen des ménages des centres-villes étaient

fortement reliées aux revenus des ménages dans les banlieues. Si la santé financière d'un noyau urbanisé laissait à désirer, celle des banlieues souffrait et vice-versa.

### **1.3.3 Préoccupations environnementales**

Les avantages écologiques de la densification, aux dires des partisans de ce modèle d'urbanisation, sont principalement fonction de l'hypothèse selon laquelle les déplacements des résidents seraient moindres. Certains chercheurs s'en prennent au concept qui sous-tend les ouvrages dénigrant l'étalement urbain, à savoir un modèle monocentrique de schéma urbain caractérisé par l'augmentation de la durée des déplacements des résidents à mesure que la croissance urbaine s'étend à partir d'un seul centre d'emploi. Gordon et Wong (1985) opposent à ce schéma un modèle polycentrique qui établit que les destinations (surtout de travail) deviennent plus dispersées à mesure que les villes s'agrandissent. Ils prétendent aussi que cet aménagement se révèle économique à bien des égards. Pour vérifier leur modèle, les auteurs se sont servis d'un échantillon national tiré d'une étude américaine sur le transport des personnes, réalisée en 1977. Ils ont conclu que la diversification des destinations de travail avait permis aux banlieusards des très grandes villes de raccourcir leurs déplacements professionnels.

Dans un ouvrage postérieur, Gordon et Richardson (1989) soutiennent que le maintien de la croissance urbaine entraîne une diminution de l'efficacité de la ville monocentrique par suite de l'augmentation des coûts qui résultent de l'engorgement des routes près de la zone centrale des affaires et, qu'en conséquence, une structure urbaine polycentrique est en train d'apparaître. Ils ont aussi conclu que les zones métropolitaines dispersées et polycentriques aboutissent à une réduction de la durée des déplacements. Par suite de la modification de la structure urbaine, Poulton (1995, 91) soutient que la densification des quartiers au stade de la maturité du centre d'une région urbaine ne donne rien. Selon lui, les avantages sur les plans du transport et de l'emplacement que tirent les résidents de ces secteurs sont en train de diminuer, le schéma d'urbanisation est en cours de transformation, et les emplacements intéressants pour les emplois, les logements et les services se trouvent de plus en plus en banlieue.

La prolongation des temps de déplacement que prévoit le modèle monocentrique est fonction de l'hypothèse selon laquelle le lieu de travail des habitants est défini en fonction de facteurs exogènes, c'est-à-dire que le choix de leur emploi n'est aucunement soumis à l'emplacement géographique de leur lieu de résidence. Les preuves récentes qu'ont fournies Wadell (1993) et Levinson et Kumar (1994) donnent toutefois à penser que le choix du lieu de résidence et du travail font l'objet d'une même décision, ce qui signifie que les habitants de la ville essaient d'habiter près de leur travail afin de réduire la durée de leurs déplacements.

Certains partisans de la densification soutiennent que le modèle de structure urbaine polycentrique ne s'applique qu'à certaines villes, notamment les villes du sud-ouest des États-Unis, et que les autres villes nord-américaines, notamment les villes canadiennes, sont encore principalement monocentriques (Berridge Lewinberg Greenberg Ltd., 1991b). L'étude de Goldberg et Mercer (1986) appuie ce point de vue. Ces auteurs ont constaté que si on analyse un nombre important de variables économiques, comme les activités de fabrication et de vente de gros, les commerces de détail et le nombre d'hôpitaux, on constate que la structure urbaine des villes canadiennes est

plus axée sur le centre-ville que celle des villes américaines. Bourne (1989) a examiné les modèles de déplacement afin de vérifier l'hypothèse des centres multiples dans les 27 plus grandes régions urbaines du Canada. Il est arrivé à la conclusion suivante :

Dans l'ensemble, les déplacements entre le domicile et le travail ont encore tendance à être fonction de la très grande dispersion des emplois dans les banlieues et du maintien de l'attrait du centre-ville, car c'est là qu'on trouve les emplois les mieux rémunérés et les plus intéressants. Il semblerait que le concept de la ville aux centres multiples n'ait pas encore fait son apparition. (325) (notre traduction)

En 1994, Coffey a étudié la structure urbaine de la région de Montréal. Il a fait remarquer que Garreau avait relevé trois modèles différents de villes polynucléaires, dans lesquels : 1) la zone centrale des affaires joue toujours son rôle économique traditionnel, 2) la croissance économique se répartit entre la zone centrale des affaires et le centre de chaque banlieue, et 3) la zone centrale des affaires perd de sa vigueur au profit du centre des banlieues. Il a conclu que la région métropolitaine de recensement de Montréal se trouvait à mi-chemin entre le premier et le deuxième modèles établis par Garreau et se situait probablement plus près du premier que du deuxième. (95)

Une étude récente de l'activité commerciale dans la région du grand Toronto a conclu qu'il existe 40 000 points de vente dans la région et que la moitié d'entre eux se trouve dans environ 1 000 noyaux commerciaux. Les auteurs de cette étude ont constaté que :

plus de la moitié de l'activité commerciale est encore concentrée dans la communauté urbaine de Toronto, la plus petite des cinq municipalités régionales sur le plan de la superficie. Vingt pour 100 des emplois dans les commerces de Toronto (56 pour 100 de l'ensemble des emplois) se trouvent dans le centre de la ville, 10 pour 100 dans le reste de la ville de Toronto et 25 pour cent dans la partie de la communauté urbaine qui se trouve à l'extérieur de la ville de Toronto... Si on compare Toronto aux autres grandes villes nord-américaines, on constate que le centre de la ville de Toronto est très vigoureux et que les galeries marchandes linéaires du centre-ville sont diversifiées et dynamiques (Centre for the Study of Commercial Activity, 1996, 105-106). (notre traduction)

On reconnaît généralement qu'au Canada, l'ampleur de la nucléation des banlieues résulte partiellement des choix en matière d'aménagement des administrations provinciales, métropolitaines et municipales, qui préconisent toutes le maintien de la santé économique du noyau urbanisé (Bourne, 1992b).<sup>3</sup> Dans la mesure où ce processus est sous le contrôle des autorités publiques, il est peu vraisemblable que la zone centrale des affaires perde son rôle de centre d'emploi dans la région métropolitaine. Par conséquent, étant donné que les zones centrales des affaires vont continuer de constituer de grands centres d'emplois de même que la

---

<sup>3</sup> Comme l'ont signalé Greenberg et Maguire (1988), les plans visant à encourager la déconcentration de la croissance dans la région de Toronto représentaient une réponse délibérée à l'éventuel surdéveloppement du centre de la ville de Toronto, et ne résultaient pas de la migration des habitants hors du centre-ville, migration qu'il était impossible de freiner.

destination des déplacements en provenance des banlieues, on peut fort bien continuer d'encourager la croissance démographique dans les noyaux urbanisés.

Certains auteurs craignent aussi que la promotion de la densification oblige d'une façon ou d'une autre les responsables de l'aménagement à permettre aux promoteurs de construire des ensembles d'habitation dans les espaces verts situés dans les zones bâties. Une telle situation réduirait l'habitat faunique et augmenterait le déversement d'eaux pluviales d'orage et les décharges dans les plans d'eau (Audirac, 1990). Selon Hitchcock (1994, 15), la densité peut être une arme à deux tranchants si elle sert à relier l'urbanisation, telle qu'elle survient «sur le terrain», à divers types d'objectifs d'aménagement. Il signale que :

l'établissement de liens entre la protection de l'environnement et l'accroissement de la densité tend à supposer que «l'environnement» se trouve quelque part à l'extérieur de la ville. Dans cette optique, la densité relativement élevée de Toronto est souhaitable, car elle réduit la transformation des biens-fonds se trouvant à l'extérieur de la ville. L'augmentation de la densité démographique dans le territoire placé sous la compétence de la ville de Toronto s'est faite au détriment des terres marécageuses et des plans d'eau dans les limites de la ville.  
(notre traduction)

Dans son étude sur les incidences écologiques de la densification, Paehlke (1991) a reconnu la véracité de ces déclarations, de même qu'un certain nombre d'autres risques liés à la densification, dont les effets micro-climatiques éventuellement négatifs et l'augmentation de l'exposition des personnes à des sols contaminés par suite du réaménagement de terrains à vocation industrielle. Toutefois, il a souligné qu'il est possible d'atténuer la plupart de ces risques grâce à des initiatives de conception appropriées et à des politiques complémentaires et que dans le fond, les avantages de la densification l'emportent sur ses inconvénients.

Enfin, les détracteurs de la densification ont signalé que le déclin des activités agricoles à la périphérie des villes est lié à des forces économiques plus importantes, comme la modification du prix général des produits agricoles et la guerre des subsides que se livrent les pays développés. Compte tenu de cette situation, la concentration de la population dans les villes compactes peut, ironiquement, miner l'économie du secteur agricole en empêchant les exploitants agricoles d'exercer une activité économique qui aurait pu assurer leur avenir financier, à savoir morceler ou vendre leurs terrains (Newby, 1990; Breheny, 1991). Quant à eux, les défenseurs de la densification, qui sont conscients de ce problème éventuel, ont proposé des mécanismes pour indemniser et appuyer les exploitants agricoles à l'extérieur des limites territoriales des municipalités, notamment l'achat ou la cession de droits d'aménagement, l'instauration de programmes d'imposition préférentiels, et l'adoption de mesures législatives favorisant le droit de travailler la terre (Mantell, Harper et Propbst, 1990).

#### **1.4 Objectifs de l'étude**

Le présent rapport emploie une approche d'étude de cas pour examiner les questions de gestion de la croissance et de densification dans les trois plus grandes régions métropolitaines du pays. Chaque étude de cas vise les objectifs suivants :

- définir l'éventail complet des organismes gouvernementaux aux paliers provincial, régional et local qui ont adopté des politiques visant à promouvoir la gestion de la croissance ou la densification résidentielle, et étudier leurs politiques;
- établir la nature des rapports entre les politiques dans ces domaines des divers paliers gouvernementaux, afin de pouvoir brosser un tableau de la dynamique des politiques applicables à la gestion de la croissance et à la densification dans chaque région;
- relier les rapports dans chaque région — les grandes idées, les institutions importantes et les principaux intérêts — au contexte des politiques
- déterminer si chacune des politiques et si le cadre politique dans son ensemble sont susceptibles de favoriser grandement la gestion de la croissance et la densification.

### 1.5 Régions d'étude

Dans sa définition des régions métropolitaines aux fins de l'aménagement, Self (1982) a proposé plusieurs critères : le besoin d'inclure le centre de la ville et la périphérie, le besoin d'englober les modèles de transport en fonction du schéma urbain existant, et le besoin de se pencher sur les modèles éventuels d'urbanisation dans le futur. La région métropolitaine de recensement (RMR), telle que définie par Statistique Canada, correspond bien à ces critères et sert à définir la région urbaine pour les besoins du présent rapport. Chaque région d'étude est définie en fonction des limites territoriales de la municipalité de palier supérieur qui englobe la RMR. Cette approche convient particulièrement bien à l'analyse des questions de politique et à certaines techniques de collecte de données, même si elle peut avoir pour conséquence d'agrandir ou de rapetisser un tant soit peu la région d'étude par rapport à la RMR. On trouvera une définition détaillée de la région en question dans l'introduction à chaque étude de cas.

Les trois régions métropolitaines visées dans le rapport sont distinctes des autres régions urbaines du pays en raison, d'une part, des forces qui empiètent sur leur croissance et leur développement et, d'autre part, des problèmes intrinsèques aux grandes régions métropolitaines :

**Tableau 1-1 : Pourcentage de la population provinciale comprise dans les trois RMR (1991)**

RMR	Pourcentage de la population
Montréal	49,5
Toronto	41,3
Vancouver	48,9

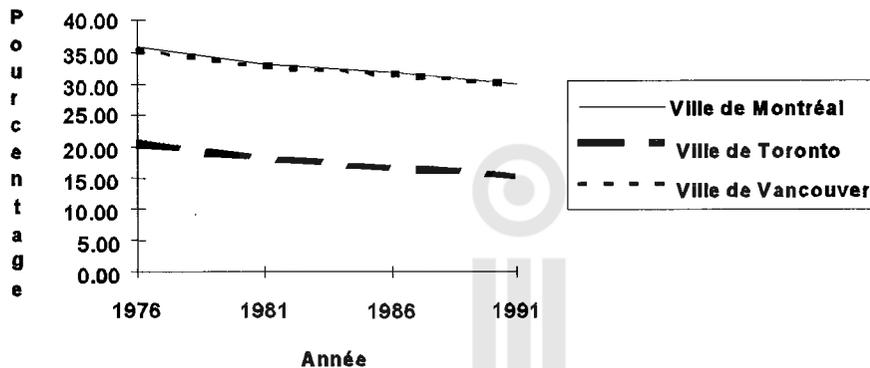
- l'administration des plus grandes régions métropolitaines du pays a tendance à être plus complexe en raison du nombre élevé de municipalités interdépendantes et des différents paliers d'administrations municipales;
- le morcellement des compétences administratives dans la région tend à opposer les municipalités de banlieue aux municipalités du noyau urbanisé sur diverses questions, dont les politiques en matière de transport, les impôts, la collecte des déchets, la gestion de la croissance et les mécanismes de financement provincial;
- les problèmes auxquels font face les municipalités du noyau urbain des très grandes régions métropolitaines sont uniques par suite des fonctions des municipalités sur le plan régional et de leurs besoins accrus en matière de services;
- les exigences sur le plan des infrastructures sont inhabituelles en raison de la concentration de la population et de la répartition de l'activité économique dans un vaste territoire;
- les problèmes écologiques sont graves en raison des incidences cumulatives de l'urbanisation;
- la concurrence entre les diverses utilisations du sol peut être plus intense à cause de la superficie limitée du territoire par rapport à la population et à l'activité économique;
- les conditions sociales — accueil efficace des immigrants, taux de criminalité élevés, caractère abordable des logements, égalité d'accès aux services — sont des questions qui préoccupent tout particulièrement les grandes régions métropolitaines;
- étant donné que chacune des trois plus grandes régions métropolitaines du pays comprend près de la moitié de la population provinciale, les problèmes de ces régions préoccupent particulièrement les gouvernements provinciaux et déterminent souvent le calendrier des activités en matière de formulation de politiques (voir Tableau 1-1);
- les groupements d'intérêt politique, comme les groupes de résidents, les groupes écologiques et les promoteurs, sont souvent très bien organisés dans les régions métropolitaines.

Il faut aussi signaler que les trois régions métropolitaines sont soumises à des pressions semblables en matière de restructuration sur le plan spatial par suite des grandes forces de changement qui ont touché l'économie du monde et de l'Amérique du Nord au cours des quelques 25 dernières années. Mentionnons notamment la diminution des emplois dans le secteur industriel (surtout dans le noyau des métropoles), l'importance accrue des emplois du secteur tertiaire, les incidences de la technologie des communications et de l'information de première qualité, qui ont permis la réorganisation de la production, et l'apparition de sous-centres administratifs dans les banlieues (Coffey, 1994).

Ces changements économiques se sont accompagnés de modifications majeures de la répartition de la population au sein de chacune des trois régions métropolitaines à l'étude et interagissaient avec elles. Les régions métropolitaines du pays ont toutes connu un exode de leur population :

les villes du noyau urbanisé ont perdu de leur importance au sein de la région métropolitaine (voir Figure 1-1) et il y a eu déconcentration de la population en ce qui concerne les densités résidentielles. Les populations des régions métropolitaines sont plus diversifiées sur le plan ethnique, mais les quartiers résidentiels sont devenus plus compartimentés aux points de vue du revenu et de l'ethnicité (Bourne, 1989).

**Figure 1-1 : Pourcentage de la population provinciale comprise dans les RMR (1991)**



Compte tenu de ces parallèles, nous devrions pouvoir déterminer des variables communes qui ont influé sur l'importance que la gestion de la croissance et la densification occupent en tant que questions d'aménagement, définir des possibilités et des limitations semblables reliées à l'adoption de politiques visant à maîtriser l'étalement et à réglementer la densification dans les quartiers résidentiels, et trouver des solutions comparables qui pourraient s'appliquer aux trois régions.

Toutefois, malgré leurs similitudes, les trois régions diffèrent considérablement sur les plans suivants :

- les taux de croissance générale dans la région métropolitaine;
- la structure de régie de la région métropolitaine;
- la densité de l'urbanisation;
- les tendances dans le domaine de l'expansion domiciliaire et du parc de logements;
- les relations provinciales-municipales;
- les conditions économiques de la région.

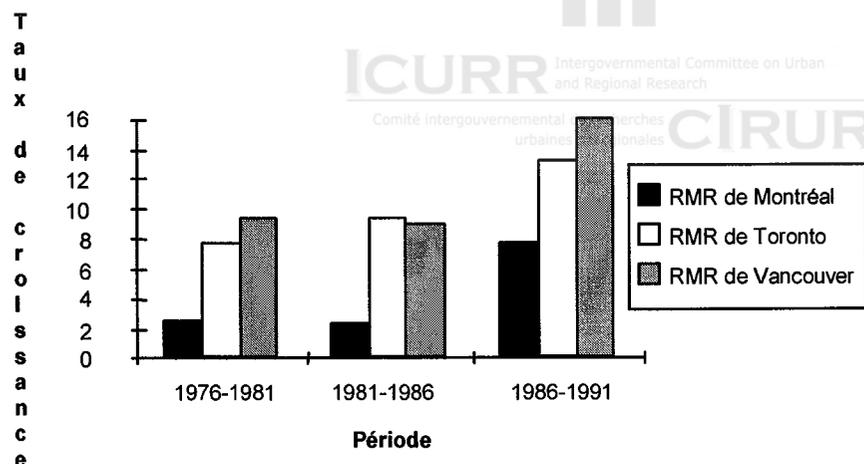
Sans vouloir déprécier l'importance des autres variables, arrêtons-nous pendant un instant aux quatre premières variables. Par exemple, les taux de croissance générale ont beaucoup évolué au cours des dernières décennies dans les trois régions urbaines de notre étude. Les taux de croissance démographique prévus pour les décennies à venir devraient eux aussi être fort différents. Comme le révèle le Tableau 1-2, la région de Vancouver a connu une augmentation démographique de pratiquement 100 pour 100 depuis 1961 et devrait connaître un taux d'augmentation de 67,5 pour 100 d'ici 2021. La région de Toronto a elle aussi connu un accroissement démographique rapide pendant la même période et il est prévu que cette croissance se maintiendra, mais n'atteindra qu'environ 59 pour cent au cours des 30 prochaines années. Par contre, à Montréal, la croissance a été relativement faible et devrait le rester au cours des 30 années à venir (augmentation inférieure à 11 pour 100).

**Tableau 1-2 : Croissance démographique antérieure et prévue dans les trois RMR — 1961-2021**

	1961	1991	Croissance absolue	Croissance en pourcentage	2021	Croissance absolue	Croissance en pourcentage
Vancouver	0,79	1,6	0,81	103,0	2,68	2,4	133,333
Toronto	1,8	4,2	2,40	126,2	6,67	1,3	62,381
Montréal	2,1	3,4	1,31	61,8	3,8*		

\*Données pour 2023.

**Figure 1-2 : Taux de croissance démographique dans les trois RMR**



On entend par «densité des administrations» le nombre d'administrations municipales par rapport au nombre d'habitants dans une région urbaine. Le Tableau 1-3 révèle que le nombre de municipalités dans la région de Montréal est de loin supérieur à celui que l'on retrouve dans les régions de Toronto et de Vancouver. Inutile de dire que ce seul fait suppose des défis plus

importants sur le plan de la gestion de la croissance métropolitaine à Montréal que dans les deux autres régions à l'étude.

**Tableau 1-3 : Densité des administrations dans les trois RMR**

	1991 Population (en millions)	Palier supérieur	Palier inférieur	Total	Adm. locale/ pop. en millions
Vancouver	1,6	1	18	19	8,33
Toronto	4,2	5	30	35	39,06
Montréal	3,2	13	102	125	

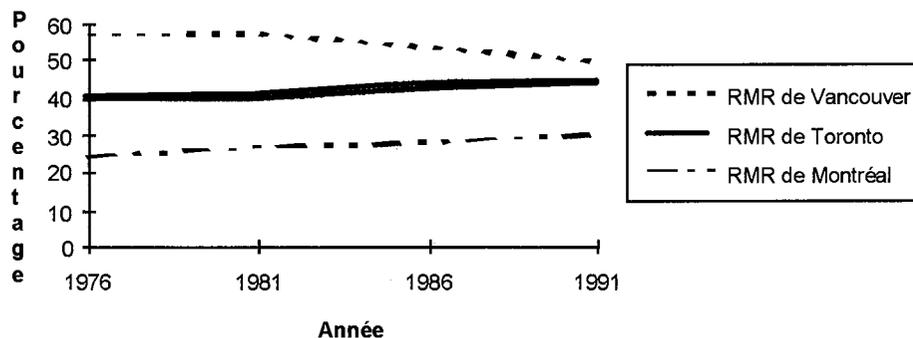
La densité démographique dans les trois régions varie considérablement (Tableau 1-4) pour les trois niveaux d'analyse — le noyau urbanisé, la zone métropolitaine et la région métropolitaine de recensement.

**Tableau 1-4 : Densité démographique à Montréal, Toronto et Vancouver en 1991**

Secteur	Densité (habitants au km <sup>2</sup> )
Ville de Montréal	5741,7
Ville de Toronto	6540,3
Ville de Vancouver	4172,3
Communauté urbaine de Montréal	3555,1
Communauté urbaine de Toronto	3611,8
Vancouver, Burnaby, New Westminster, North Vancouver	3128,7
RMR de Montréal	891,2
RMR de Toronto	697,2
RMR de Vancouver	575,1

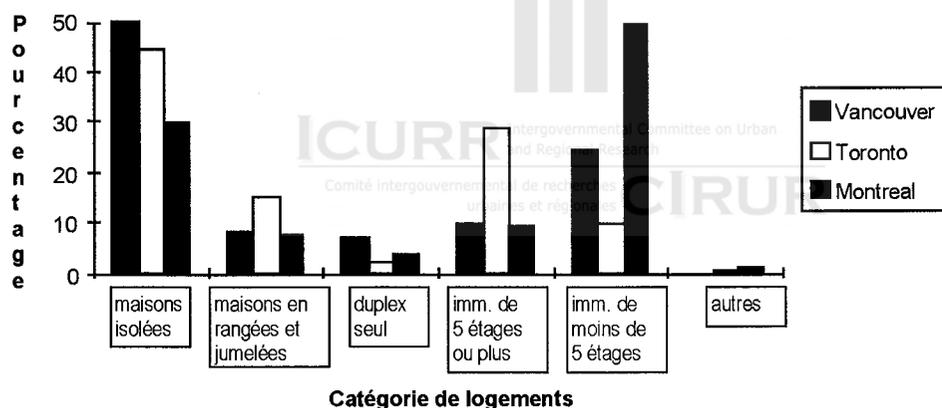
La composition du parc immobilier des trois régions urbaines diffère aussi considérablement. Par exemple, à Montréal, le marché locatif a toujours été plus important qu'à Toronto ou à Vancouver. Toutefois, l'écart entre le mode d'occupation et les types de logements du parc immobilier a commencé à diminuer il y a déjà quelques années (voir Figure 1-3).

Figure 1-3 : Pourcentage de maisons unifamiliales isolées dans le parc immobilier



La Figure 1-4 illustre la prééminence des immeubles locatifs bas à Montréal et des tours d'habitation à Toronto.

Figure 1-4 : Composition du parc immobilier en 1991



Les relations provinciales-municipales constituent une autre variable pertinente à notre recherche. Conformément à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867) et à la Loi de 1982 sur le Canada, les municipalités sont subordonnées aux gouvernements provinciaux. Toutefois, la nature des rapports juridiques et administratifs entre les deux paliers de gouvernement varie énormément entre les provinces. Par exemple, en Ontario, les municipalités font approuver leurs principales décisions en matière d'urbanisme par le gouvernement provincial, qui détient le pouvoir d'approuver ou de modifier, à son gré, leurs plans officiels. La Commission des affaires

municipales de l'Ontario, un tribunal administratif indépendant du gouvernement provincial qui s'occupe des conflits en matière d'utilisation du sol, réduit aussi l'indépendance des municipalités ontariennes. Par contre, en Colombie-Britannique et au Québec, les municipalités sont beaucoup plus autonomes et le gouvernement de ces deux provinces dispose d'un nombre inférieur de recours juridiques et administratifs pour influencer sur les décisions des pouvoirs publics locaux en matière d'urbanisme.

Les conditions économiques peuvent aussi avoir des incidences considérables sur la nature des défis auxquels une région peut faire face dans le domaine de la gestion de la croissance. Comme le révèle le Tableau 1-5, les niveaux d'emploi dans la RMR de Montréal ont constamment été inférieurs à ceux de Toronto et de Vancouver, ce qui suppose que les politiques économiques auront la préséance sur la promotion de la densification.

Ces conditions très diversifiées signifient que les forces de macro-niveau interviennent de façon différente dans les trois régions, compte tenu des réalités locales. Les similitudes et les différences entre les trois régions favorisent donc l'étude des facteurs qui sous-tendent la densification comme question de politique et d'urbanisation.

**Tableau 1-5 : Pourcentage de la population active dans les trois RMR**

	1971	1981	1991
RMR de Montréal	44,6	42,0	43,3
RMR de Toronto	51,3	48,2	49,4
RMR de Vancouver	48,0	50,9	50,8

## 1.6 Méthode

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

La méthode des études de cas favorise un examen approfondi des initiatives de densification dans une région ou un lieu donné et une évaluation des interactions entre les divers organismes gouvernementaux qui encouragent l'adoption de politiques de densification ou qui sont responsables de leur mise en oeuvre. Le présent rapport, comme toutes les études de cas, se fonde sur un vaste éventail de sources de renseignements. Quatre grandes sources ont servi à l'analyse de chaque cas et à la réalisation des objectifs de recherche.

### 1.6.1 Interviews

Un échantillonnage sélectif de personnes a été choisi dans chaque région. Ces personnes ont été retenues en fonction de leur connaissance des grands thèmes de notre étude et de leur aptitude à répondre à nos questions. Nous avons utilisé trois méthodes pour sélectionner les répondants :

- appels spontanés à d'éventuels répondants;

- sondages en boule de neige dans le cadre desquels nous avons demandé aux sondés de nous donner le nom de personnes appropriées dans d'autres organismes ou agences;
- articles de journaux.

Les répondants appartenaient à l'une des trois catégories suivantes :

- intervenants au palier régional, c'est-à-dire les porte-paroles d'un organisme pertinent au niveau régional ou provincial, comme les organismes susceptibles de s'intéresser au débat sur la gestion de la croissance ou la densification (industrie de la construction, promoteurs immobiliers, groupes écologiques, organisations syndicales, conseils de planification sociale, groupes d'appui au logement et fonctionnaires des administrations régionales ou provinciales). Les fonctionnaires interrogés travaillaient pour des organismes provinciaux intervenant dans les secteurs de l'environnement, du logement et des affaires municipales ou pour des organismes à vocation spécifique;
- intervenants au palier municipal, c'est-à-dire les fonctionnaires des services d'urbanisme ou d'élaboration des politiques d'une municipalité de secteur choisis à des fins d'analyse détaillée et pouvant brosser un tableau de la situation à l'échelle de la municipalité. Nous avons tenté de trouver des municipalités dans tous les secteurs de chaque zone étudiée, du noyau urbanisé à la périphérie;
- représentants de groupes d'intérêt particuliers, à savoir les promoteurs ou les urbanistes qui interviennent dans des projets de densification donnés.

Nous avons élaboré un questionnaire à l'égard de chaque groupe de répondants. Dans certains cas, lorsque nous voulions des renseignements détaillés sur des politiques ou des projets donnés, nous avons organisé des entretiens non structurés. La composition de notre échantillon de répondants témoigne de l'importance que nous accordions, dans notre analyse, aux questions de politiques et d'aménagement. En effet, dans chaque région, la plupart des entrevues ont eu lieu avec des représentants des services d'urbanisme et d'élaboration des politiques des administrations municipales, régionales et provinciales. Nous avons mené en tout 143 entrevues, d'environ 1,5 heure chacune, dans les trois régions urbaines. Afin de protéger l'identité des répondants, nous ne mentionnons aucun nom dans le rapport.

### **1.6.2 Articles de journaux**

Les articles de journaux peuvent fournir des renseignements importants sur les questions d'intérêt public qui donnent lieu à des initiatives politiques visant à gérer la croissance ou à favoriser la densification. Une analyse des principaux journaux d'une région révèle si l'environnement, la fiscalité, l'économie ou les préoccupations d'ordre social constituent les dossiers chauds de la région. Elle nous renseigne aussi sur les objectifs des initiatives politiques et sur les résultats prévus. Les journaux fournissent également des renseignements détaillés sur divers projets de densification et jettent la lumière sur la dynamique communautaire qui s'y rapporte.

Nous avons gardé ces objectifs présents à l'esprit lorsque nous avons dépouillé un grand journal par ville-région pour y trouver des articles sur le logement, l'aménagement du territoire et la croissance. Divers mots-clés («densité», «expansion», etc.) ont servi à effectuer des dépouillements électroniques des bases de données en texte intégral. Nous avons aussi pu repérer d'autres articles au moyen de mots-clés liés à certaines politiques de gestion de la croissance ou à des projets de densification donnés. À Vancouver et à Montréal, le *Sun* et la *Gazette*, respectivement, sont les seuls quotidiens interrogeables de façon électronique. À Toronto, nous avons retenu le *Star* et non le *Globe and Mail* parce qu'il traite davantage des questions d'aménagement et d'urbanisation au niveau local. Nous avons ainsi pu relever environ 1 200 articles.

### **1.6.3 Ouvrages de premier niveau**

Nous avons étudié et analysé un vaste éventail de documents reliés à nos études de cas. Ces documents se répartissent en deux groupes :

- les documents de politiques et d'aménagement, comme les rapports sur les politiques provinciales, les plans officiels, les rapports des services d'urbanisme aux conseils municipaux, les études d'aménagement et les rapports d'experts-conseils;
- les documents de groupes d'intérêts, comme les bulletins, les brochures, les positions de principe et les rapports de recherche.

### **1.6.4 Ouvrages de deuxième niveau**

Nous avons aussi dépouillé des revues savantes, notamment celles qui portaient spécifiquement sur les trois régions métropolitaines, afin de mieux comprendre les grands enjeux historiques, politiques et économiques de chaque région. Les documents sur la dynamique de la croissance, l'aménagement régional, la gestion de la croissance, les politiques urbaines, la densification et les politiques de logement ont servi à situer nos échanges dans un contexte général.

### **1.6.5 Résultats de l'enquête**

En 1993, Engin Isin et Ray Tomalty ont mené une enquête nationale sur la densification et interrogé les responsables des services d'urbanisme de diverses municipalités. Les résultats de cette enquête, publiée par la SCHL, ont servi à relever les politiques et projets de densification au palier municipal et à cerner les obstacles locaux à la densification.

## **1.7 Format des études de cas**

Les trois études de cas du présent rapport suivent le même format :

- description du cadre juridictionnel actuel, y compris les institutions des pouvoirs publics locaux et de l'administration régionale;

- analyse des modèles de croissance, y compris la croissance démographique et la répartition géographique dans la région, les caractéristiques du logement et les modèles de densité;
- définition des questions économiques, environnementales, sociales et fiscales liées à la croissance;
- description des rapports entre les cadres stratégiques et d'aménagement des administrations provinciales, régionales et locales régissant la gestion de la croissance et la densification et étude de la nature des liens entre les différents niveaux de planification ou de leur degré de compatibilité avec des initiatives d'aménagement;
- étude des nouvelles initiatives politiques et des nouveaux défis qui menacent la gestion de la croissance et la densification;
- conclusions concernant l'efficacité des politiques provinciales de gestion de la croissance et de densification et de l'aménagement à l'échelle métropolitaine et municipale.

Même si la présente étude situe le contexte des débats dans une perspective historique, elle met principalement l'accent sur l'émergence de la gestion de la croissance et de la densification en tant que questions de politique et d'aménagement entre 1989 et 1996.

### **1.8 Rôle des politiques fédérales**

Les trois études de cas du rapport sont axées sur les politiques des paliers provincial, régional et local qui influent sur le schéma urbain. Nous traiterons brièvement du rôle du gouvernement fédéral dans la présente section.

Très peu d'études ont porté sur les incidences des politiques du gouvernement fédéral sur le schéma urbain, car la Constitution accorde aux provinces la responsabilité exclusive des institutions municipales et des questions d'intérêt local (Friskien, 1994a). En outre, les gouvernements provinciaux se sont opposés aux tentatives du gouvernement fédéral de s'immiscer dans ce domaine, comme en témoigne leur résistance au ministère d'État Affaires urbaines Canada, créé en 1971 et aboli en 1979. Depuis 1980, le gouvernement fédéral a évité de transiger directement avec les municipalités; il s'est plutôt servi de leurs liens avec les gouvernements provinciaux pour les associer à ses programmes, notamment en ce qui concerne le financement des programmes de logement. Au niveau politique, il existe moins de liens entre le gouvernement fédéral et les administrations municipales au Canada qu'aux États-Unis parce que les partis nationaux ne sont pas bien établis dans les systèmes politiques des municipalités et qu'il existe un clivage des partis fédéraux à l'échelle régionale. Comme Andrew (1994) l'a souligné, ce phénomène a tendance à consolider les rapports provinciaux-régionaux et à affaiblir les liens fédéraux-locaux. (428).

Néanmoins, le gouvernement fédéral a exercé une influence profonde sur le développement du système urbain à l'échelle du pays par suite de ses politiques dans divers domaines, dont l'immigration, le libre-échange, les télécommunications et le système bancaire. Il a également influé sur la création de certaines régions urbaines en raison de son influence sur les

infrastructures (chemins de fer, aéroports et ports maritimes), de ses politiques en matière de développement régional et de sa participation au financement, de concert avec les administrations provinciales et municipales, du programme des travaux d'infrastructure, instauré en 1994.

Les répercussions les plus directes du gouvernement fédéral sur le schéma urbain se sont fait sentir dans le secteur du logement, grâce, notamment, aux activités de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Les quatre grandes fonctions de la SCHL dans le domaine du logement sont les suivantes : promouvoir l'accession à la propriété, appuyer le logement social, encourager la restauration des quartiers et des logements, et mener des recherches sur le caractère abordable des logements et la réforme de la réglementation pour promouvoir la densification. De plus, la SCHL a directement participé au réaménagement de terres du domaine public. Mentionnons notamment la construction d'immeubles d'habitation pendant la guerre à Vancouver et à Montréal et l'aménagement d'une station environnementale dans la région de Toronto.

Le gouvernement fédéral a également lancé des initiatives particulières pour faciliter le réaménagement des centres-villes (Leo et Fenton, 1990). Par exemple, l'Opération centre-ville de Winnipeg comprenait l'instauration de programmes de logement et l'offre de subventions par les trois paliers gouvernementaux dans le cadre d'une approche holistique qui portait sur les questions sociales, économiques et physiques du centre-ville de Winnipeg. Ottawa a participé à d'autres projet de réaménagement urbain au pays, dont False Creek et Granville Island, à Vancouver, le quartier St-Laurent et Harbourfront, à Toronto, le Centre Rideau, à Ottawa, et les projets de réaménagement du secteur riverain de Québec, Halifax et Montréal.

Il est manifeste que le Bureau de gestion des biens immobiliers, créé en 1986, peut exercer une influence sur l'aménagement urbain par suite de l'importance de son portefeuille de biens immobiliers dans les zones urbaines. Une de ses premières initiatives a été d'examiner la région de Toronto pour y répertorier les possibilités de réaménagement des terres qui appartenaient au gouvernement fédéral. Dans certaines régions, Vancouver par exemple, le gouvernement fédéral est le plus grand propriétaire foncier.

Malgré l'influence considérable que le gouvernement fédéral peut exercer sur les modèles de croissance et la construction de logements, il n'a pas tenté d'intervenir dans l'aménagement urbain d'une façon coordonnée en préconisant un schéma urbain souhaitable (Fallis, 1994). En fait, il a plutôt joué un rôle secondaire dans les affaires urbaines du pays (Friskin, 1990). Il n'est donc pas surprenant que le gouvernement fédéral n'ait pas participé activement aux discussions régionales sur la densification et la gestion de la croissance dans les régions métropolitaines visées par le présent rapport.



## Chapitre 2

# Région de Vancouver

## 2.1 La région et son mode d'administration

Des trois régions urbaines visées par le présent rapport, la RMR de Vancouver est la seule à être presque entièrement placée sous la compétence d'une seule administration locale de palier supérieur, à savoir le District régional de Vancouver (DRV). Matsqui, la seule municipalité de la RMR à ne pas faire partie du district régional, participe néanmoins à ses activités de planification stratégique et à la fourniture de certains services. Par conséquent, aux fins du présent rapport, le secteur à l'étude comprend la zone d'aménagement réelle du district régional, soit les 20 municipalités dotées de la personnalité morale, trois districts électoraux et Matsqui (voir figure 2-1).<sup>1</sup> En 1991, le district renfermait 1,6 million d'habitants. Même s'il ne comprend que 4 pour 100 des terres de la province, le DRV contient près de la moitié des habitants de la Colombie-Britannique.

Le DRV est régi par un conseil d'administration qui se compose de représentants élus des 21 localités de la région métropolitaine. Les administrateurs qui représentent les municipalités sont nommés par le conseil local, habituellement le maire, et leur mandat ne dépasse pas un an. Les administrateurs des trois «secteurs électoraux» non dotés de la personnalité morale sont élus directement pour trois ans. Chaque administrateur dispose d'une voix par tranche de 20 000 habitants. Étant donné qu'aucun administrateur ne peut avoir plus de cinq voix, les municipalités de Vancouver, Surrey, Burnaby et Richmond sont chacune représentées par plus d'un administrateur. Le conseil comprend donc 29 administrateurs ayant en tout 89 voix.

Le DRV fournit des services de nature régionale plutôt que locale, comme l'approvisionnement en eau, le traitement des eaux usées, la gestion de la qualité de l'air, la gestion des déchets solides, les parcs régionaux et la planification des hôpitaux. Il a également mis sur pied une société de logement dont l'objectif est d'assurer la création de logements à but non lucratif.

---

<sup>1</sup> Nous parlons quelquefois du Sud-Ouest de la Colombie-Britannique, appelé en anglais «Lower Mainland». Cette région comprend le DRV et le nouveau district régional de la vallée du Fraser. Ce district a été constitué en 1995 par suite de la fusion de trois anciens districts régionaux, à savoir Fraser Centre, le district régional Dewdney-Alouette et le district de Fraser Cheam.

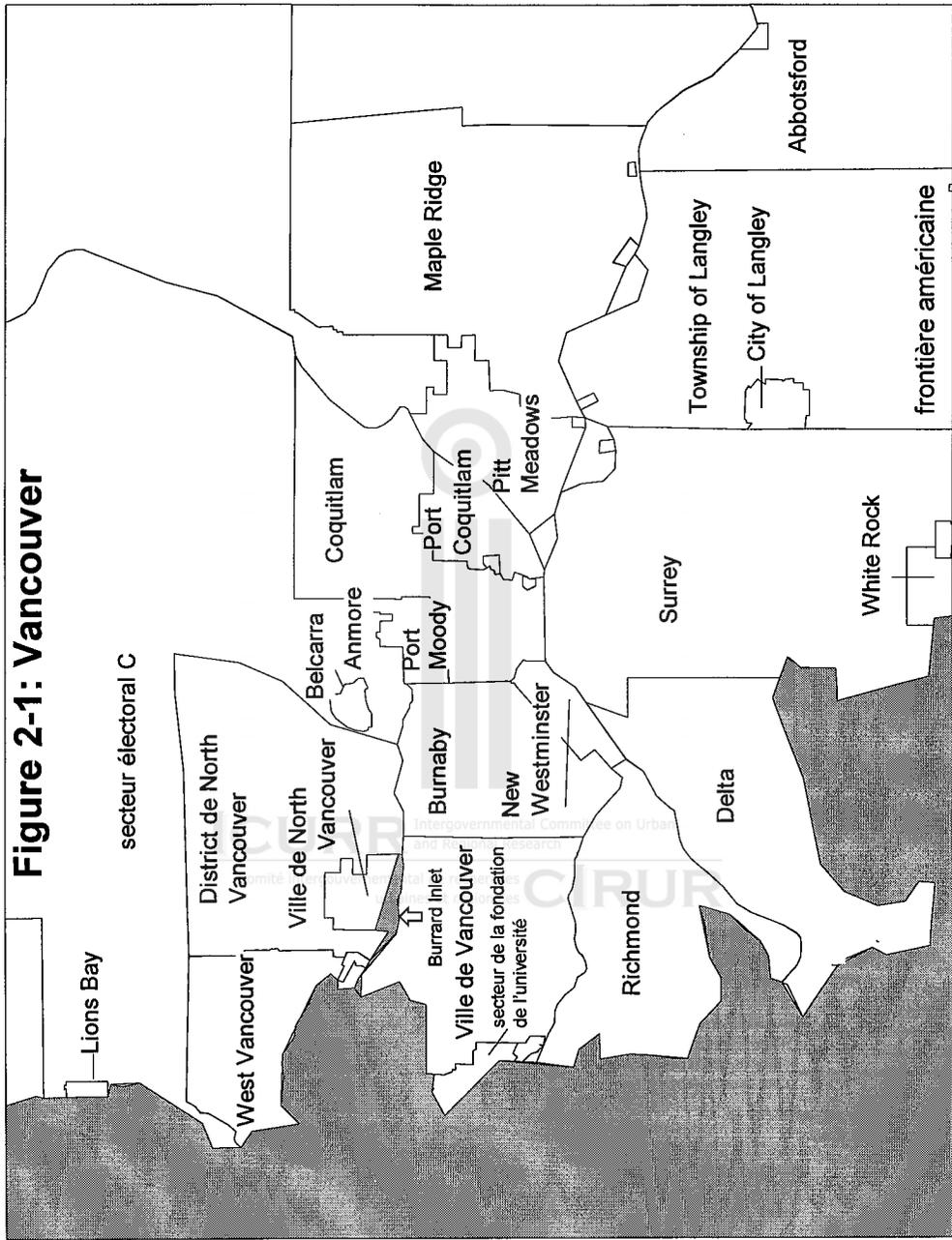


Figure 2-1 : Vancouver



Le département des services d'aménagement mène des recherches sur les tendances touchant le développement régional (y compris l'utilisation du sol, la population, l'économie, l'emploi et le transport) et coordonne le développement régional et la planification des transports. L'administration régionale ne dispose d'aucun pouvoir d'origine législative en matière d'urbanisme sur les municipalités membres, mais elle prépare, depuis 1990, un plan régional, le Plan stratégique pour l'amélioration de la qualité de la vie dans la région. Parallèlement au plan d'utilisation du sol, le DRV, en collaboration avec le gouvernement provincial et les administrations locales de la région, est également en train d'élaborer un document sur les transports, *Transport 2021*. Il s'agit d'un programme de transport à moyen et à long terme pour la région qui fera partie du Plan stratégique.

Les recettes de l'administration régionale proviennent principalement des municipalités membres, ce qui leur permet d'exercer un contrôle important sur le niveau des services fournis. Environ 12 pour 100 des impôts fonciers sont cédés à l'administration régionale et la plus grande partie de cette somme (approximativement 90 pour 100) est affectée à des projets d'immobilisation comme les hôpitaux, les stations d'épuration d'eau et d'approvisionnement en eau, les égouts et les programmes d'élimination des déchets solides.

## 2.2 Modèles de croissance

La région de Vancouver est l'une des régions dont la croissance est la plus rapide en Amérique du Nord. Depuis 1961, le nombre d'habitants de la région augmente d'environ 40 000 chaque année. La population de la région a doublé entre 1961 et 1991, mais elle représente toujours le même pourcentage du nombre total d'habitants de la province.

**Tableau 2-1 : Évolution de la répartition de la population dans la RMR de Vancouver, 1971-1991**

Territoire	1971		1991	
	(en milliers)	pourcentage	(en milliers)	pourcentage
Ville de Vancouver	429	40	476	30
Banlieues proches	236	22	279	17
Banlieues éloignées	415	38	846	63
RMR	1 082	100	1 602	100

La croissance démographique n'a pas été uniforme dans l'ensemble de la région. Les municipalités du noyau régional — Vancouver, Burnaby, New Westminster, North Vancouver et West Vancouver — n'ont connu qu'un accroissement démographique modeste. Par exemple, le nombre d'habitants de Vancouver n'a augmenté que de 1,5 pour 100 entre 1976 et 1981, mais de 9,4 pour 100 entre 1986 et 1991. Cependant, les taux de croissance démographique ont été beaucoup plus élevés à l'extérieur du centre régional et en amont de la vallée du Fraser. Maple Ridge, Pitt Meadows et Surrey ont enregistré des taux de croissance de 30 à 40 pour 100 entre 1986 et 1991. Quant à elles, les villes de Langley, Coquitlam et Port Coquitlam ont connu une croissance démographique se situant entre 20 et 30 pour 100 pendant la même période. Les taux de

croissance sont beaucoup plus inférieurs dans les banlieues au nord du bras de mer Burrard. Par exemple, le district de North Vancouver, la ville de North Vancouver et West Vancouver ont tous les trois connu des taux de croissance inférieurs à 10 pour 100.

Les taux de densité démographique dans la périphérie de la région de Vancouver sont relativement élevés par rapport aux taux que l'on retrouve dans les deux autres régions métropolitaines visées par notre étude. Même dans les municipalités de banlieue éloignées, les taux de densité ne sont jamais inférieurs à 185 personnes au kilomètre carré, comparativement à seulement 33 personnes au kilomètre carré dans les zones périphériques de la région de Toronto. Par contre, la densité du centre-ville y est moins élevée qu'à Montréal ou Toronto. Par exemple, Vancouver ne compte que 4 172 personnes au kilomètre carré, comparativement à 6 540 à Toronto et à 5 741 à Montréal. L'ensemble de ces données numériques suppose un gradient de population moins prononcé dans la région de Vancouver que dans les deux autres régions métropolitaines.

La population de la région de Vancouver devrait passer de 1,6 million en 1991 à 2,68 millions en 2021, soit une augmentation de 67,5 pour 100. Même si ce taux d'augmentation est inférieur à celui des 30 dernières années (100 pour 100), le nombre de nouveaux habitants qu'il faudra loger dans la région est en fait plus élevé, soit 1,24 million comparativement à 890 000.

Si les modèles actuels de croissance devaient se maintenir, l'urbanisation se concentrerait dans la vallée du Fraser à l'est de Delta, au sud du fleuve Fraser. Environ la moitié des nouveaux habitants qui s'établiraient dans la région d'ici 2021 s'installeraient dans un corridor qui comprend North Surrey, les Langley, Matsqui et les municipalités plus à l'est le long de la rive sud du Fraser. Environ 25 pour 100 de la croissance aurait lieu dans le noyau régional (la péninsule Burrard, qui comprend Vancouver, Burnaby et New Westminster) et dans ce que l'on appelle le secteur nord-est (à savoir Coquitlam, Port Coquitlam, Port Moody, Anmore et Belcarra). Finalement, les 25 pour 100 qui restent se répartiraient dans d'autres secteurs de la région, notamment sur la rive nord du Fraser et dans la zone comprenant Delta, Richmond et Surrey sud.

## **2.3 Enjeux de la croissance**

Les tendances établies de la croissance dans la région ont soulevé un certain nombre de préoccupations et de questions dont nous traiterons dans les pages qui suivent.

### **2.3.1 Environnement**

Les sondages d'opinion dans la région de Vancouver révèlent tous que l'environnement est un sujet qui préoccupe au plus haut point les habitants (Seelig et Artibise, 1991, 49). Les entrevues que nous avons menées et notre dépouillement de journaux l'ont d'ailleurs confirmé.

L'attitude de la population envers l'aménagement urbain a été fortement influencée par le très grand attachement qu'elle porte au cadre spectaculaire de la ville, qui réunit à la fois pics de montagnes et vues panoramiques sur l'océan. Les habitants qui se préoccupent de la perte de l'habitat et de la diminution des terrains affectés aux loisirs et à la protection de la faune

s'opposent à l'urbanisation des terres vulnérables ou des espaces verts de grande valeur, comme les terres humides et les versants montagneux.

Les problèmes liés aux modèles récents d'aménagement ont donné lieu à un nombre sans précédent de conflits sur la croissance dans la région. À Delta, par exemple, l'aménagement proposé des terres Spetifore a suscité un gigantesque conflit une fois que le gouvernement provincial a accepté de retirer ces terres de la Réserve de terres agricoles. À Surrey, la municipalité qui connaît le taux de croissance le plus rapide au Canada, les conflits relatifs à l'urbanisation de nouveaux terrains se sont soldés par l'élection d'un nouveau conseil municipal en 1988 et l'adoption de mécanismes importants de contrôle. Finalement, à Richmond, la Société pour la protection des terres agricoles de Richmond a mené une lutte acharnée et prolongée contre le conseil municipal en ce qui concerne l'aménagement des terres agricoles de Terra Nova. Ces conflits ont sensibilisé la population aux modèles d'aménagement appropriés pour la région et favorisé l'adoption d'initiatives en faveur de la densification des municipalités.

Vancouver n'est pas une ville fortement industrialisée, mais la qualité de l'air y est moins bonne que ce que l'on pourrait penser. Cela est partiellement dû aux régimes climatiques de l'été, dominés par le système de haute pression du Pacifique, lequel tend à produire des zones d'inversions de température qui empêchent les polluants de s'élever et de se disperser dans l'air. Il peut donc arriver que les taux de monoxyde de carbone soient particulièrement élevés dans les zones les plus peuplées de Vancouver. Quant à elles, les brises de la mer transportent certains polluants, comme les oxydes d'azote et les composés organiques volatiles en provenance des zones urbanisées le long du littoral et dans l'entonnoir de la vallée inférieure du Fraser. Il en résulte donc de graves épisodes de pollution par l'ozone, notamment dans la vallée du Fraser. Les véhicules automobiles constituent, quant à eux, la principale source de pollution de l'air dans la région (environ deux tiers des polluants). Voilà pourquoi toutes les parties intéressées de la région essaient de réduire l'utilisation de l'automobile.

L'eau potable de Vancouver provient des bassins de drainage des montagnes. Comme elle a toujours été de bonne qualité, il n'a jamais été nécessaire de prendre des dispositions importantes pour la traiter.<sup>2</sup> Par contre, la qualité de l'eau dans la vallée inférieure du Fraser, ses affluents et le secteur riverain de la mer est considérée comme particulièrement mauvaise par suite des processus urbains. En 1989, les responsables du Plan de gestion des déchets liquides du DRV ont déclaré que seuls 7 des 21 cours d'eau de la région étaient en bon état. Le DRV déverse chaque année 300 milliards de litres d'eaux usées d'épuration primaire dans l'océan. Chaque année, 62 milliards de litres d'eaux usées non traitées et d'eaux de ruissellement pluvial et 365 milliards de litres d'eaux de ruissellement pluvial non traitées sont déversées dans les cours d'eau. Les auteurs d'une étude récente ont signalé que 75 pour 100 des poissons qui se nourrissent sur le fond dans le bras de mer de Burrard ont des lésions et des tumeurs précancéreuses par suite du déversement de toxines dans l'eau. Seelig et Artibise (1991, 5) estiment quant à eux que même si une bonne partie de ces toxines proviennent de l'industrie, la plupart résultent de l'activité urbaine et surtout de l'utilisation de l'automobile. Par conséquent, les modèles de croissance à faible densité et

---

<sup>2</sup> Dernièrement, de petits glissements boueux, qui résultaient de fortes pluies et de l'activité de l'homme, ont entraîné le dépôt régulier de boues dans les réserves d'eau.

tributaires de l'automobile contribuent peut-être aux problèmes de la qualité de l'eau dans la région.

### **2.3.2 Transport**

L'un des principaux problèmes associés aux modèles de croissance actuels dans la région est le transport. En effet, les résidents soulignent souvent que l'encombrement des voies publiques reliant les banlieues au centre régional nuit grandement à leur qualité de vie. L'engorgement des routes a également des incidences sur les rues des villes, car de nombreux banlieusards y cherchent des façons d'éviter les bouchons.

Entre 1985 et 1992, le nombre d'automobiles servant aux déplacements quotidiens des banlieusards dans la région s'est accru de 32 pour 100 pour atteindre près d'un million, même si la population n'a augmenté que de 21 pour 100. Les distances parcourues ont augmenté de 12 pour 100 et la durée des déplacements d'environ 20 pour 100. Par contre, la vitesse des déplacements a diminué de 8 pour 100. Le pourcentage de déplacements par les transports en commun a diminué de 11 pour 100 pendant la même période (GVRD, 1993). Ces statistiques révèlent donc que les habitants utilisent de plus en plus leur voiture et que le système de transport urbain est moins efficace. Le pourcentage de déplacements entre les diverses banlieues a augmenté d'environ 6 pour 100, tandis que le pourcentage de déplacements des banlieues vers Vancouver a baissé d'environ 23 pour 100, ce qui signifie que les déplacements sont beaucoup plus dispersés dans la région.

La majorité de la population appuie l'objectif de réduction de l'utilisation de l'automobile dans la région. Les taux de pollution de l'air et d'encombrement des routes, qui sont très élevés, de même que l'opposition de plus en plus forte des écologistes aux émissions de gaz à effet de serre et au réchauffement de la planète, ont accru la popularité du thème du milieu de vie dans la région. Dernièrement, le Conseil de l'énergie de la Colombie-Britannique a publié un rapport dans lequel il recommande aux citoyens de la province de modifier radicalement leur mode de vie. Il recommande aussi l'adoption de mesures gouvernementales sans précédent pour réduire le recours à l'automobile dans les régions urbaines, y compris l'imposition de droits de péage sur certaines routes et certains ponts, l'aggravation de l'encombrement des routes afin de décourager le recours à l'automobile, l'imposition de droits plus élevés sur les voitures qui n'ont pas un haut rendement énergétique, la limitation de l'étalement dans les banlieues grâce, notamment, à la perception de redevances d'exploitation plus élevées, et la promotion de la densification.

### **2.3.3 Fiscalité**

L'aménagement à faible densité de la périphérie est généralement considéré comme une source de problèmes d'ordre financier. Comme l'a déclaré le maire d'une banlieue :

Nous sommes aux prises avec le problème de l'étalement urbain. Nous avons un réseau routier de plus de 700 kilomètres dans la région, un déficit en immobilisations de 500 millions de dollars à l'égard des routes qui sont nécessaires mais qui n'ont pas été construites, et nos routes actuelles ne suffisent plus à contrer l'engorgement. Nous avons

des gens qui vivent dans toutes les parties de la région et plus nous augmentons les services, plus la population s'éparpille et plus les services coûtent cher.

L'administration régionale offre plusieurs services liés à la croissance, comme la gestion des déchets solides, l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées. Le coût des services régionaux devrait s'accroître à mesure qu'augmente la population. En 1995, 12 pour 100 des impôts fonciers ont été affectés à l'administration régionale, mais ce taux devrait passer à 18 pour 100 en l'an 2000 si les tendances d'aménagement actuelles se maintiennent.

L'aménagement à faible densité n'encourage pas non plus l'utilisation des transports en commun en raison de la dépendance des habitants à l'égard de l'automobile. La diminution du nombre de déplacements par les transports en commun dans la région oblige le gouvernement provincial à accroître les subventions. Cette tendance vient manifestement à l'encontre du programme de restrictions financières qui caractérisent le climat actuel.

### **2.3.4 Économie**

Quatre grands changements économiques sont pertinents à notre étude : l'orientation des emplois des secteurs primaire et secondaire vers le secteur tertiaire, le déplacement des emplois du centre de la région vers la périphérie, la diminution des terrains pouvant être affectés à la construction de logements, et l'augmentation du prix des terrains.

Le nombre d'emplois dans le sud-ouest de la province devrait augmenter de pratiquement 90 pour 100 d'ici 2021 et passer de 0,77 million en 1991 à 1,45 million. Le secteur tertiaire est sans contredit le secteur qui connaîtra l'augmentation la plus rapide. En effet, les secteurs des finances, des assurances, de l'immobilier et des services commerciaux devraient s'accroître de 100 à 120 pour 100. Par contre, les emplois dans les secteurs primaire et secondaire connaîtront une augmentation beaucoup plus lente pendant la même période (de 30 à 60 pour 100). Ces taux de croissance variables influenceront sur la répartition sectorielle des emplois : le nombre d'emplois dans le secteur des services passera de 49 à 53 pour 100 dans la région, tandis que le nombre d'emplois dans le secteur manufacturier continuera de décliner et passera de 20 pour 100 en 1991 à 16 pour 100 en 2021. Par suite de cette tendance, on exigera de plus en plus la conversion des terres à vocation industrielle de la zone métropolitaine à d'autres usages, notamment à des fins résidentielles (Greater Vancouver Regional District, 1993a).

La suburbanisation des emplois influe considérablement sur la gestion de la croissance et la densification résidentielle. L'augmentation du nombre d'emplois, à l'instar de la croissance démographique, survient dans les parties sud et est de la région. Entre 1986 et 1991, le taux de création d'emplois le plus important a été enregistré à Richmond, North East Sector, Surrey, Delta, White Rock et Burnaby. Dans ces municipalités, le taux d'augmentation des emplois s'est situé entre 30 et 50 pour 100. Par contre, l'accroissement des emplois à Vancouver et sur la rive nord du Fraser a été pratiquement nul pendant la même période. L'emplacement des emplois constitue un facteur important, car l'accroissement démographique est souvent relié aux possibilités d'emploi et le nombre de déplacements pour des raisons professionnelles influe sur les modèles de déplacement dans la région.

Depuis la fin de la guerre, les industries de la région ont graduellement entrepris un processus de décentralisation. Les causes de ce phénomène étant particulièrement complexes, on se contentera de n'en relever que quelques-unes. L'emplacement géographique des industries dans la zone centrale se fondait sur l'accès aux bateaux et aux chemins de fer, la disponibilité d'eau pompée et la présence d'une main-d'oeuvre qualifiée. Désormais, les banlieues sont plus susceptibles de répondre aux exigences des industries : meilleur accès aux aéroports et aux autoroutes, disponibilité de terrains à des fins d'expansion sans qu'il soit nécessaire de procéder au regroupement de petites parcelles de terrains qui coûtent cher, qualité élevée de l'eau, égouts répondant à des besoins spéciaux, absence de vibrations ou de poussières provenant des trains et susceptibles de nuire à l'équipement de pointe, et main-d'oeuvre plus qualifiée. De plus, l'augmentation du prix des terrains dans le noyau urbanisé favorise la conversion des terrains à vocation industrielle à des usages résidentiels.

Un des principaux facteurs qui favorise la densification dans la région de Vancouver est sans contredit le nombre limité, pour des raisons d'ordre géographique, de terrains aménageables. En effet, l'océan Pacifique et les montagnes bordent la ville et limitent son expansion. Le DRV estime que tous les terrains identifiés comme propices à la construction de maisons unifamiliales auront disparu dans les quinze prochaines années. Cette perspective a poussé l'industrie de l'aménagement à promouvoir des politiques de densification résidentielle dans la région.

Le prix élevé des terrains est un autre facteur qui encourage la densification dans la région. Une des personnes que nous avons rencontrées a cité le cas de Maple Ridge, où des terrains qui coûtaient 10 000 \$ en 1984 valaient 70 000 \$ dix ans plus tard. Comme l'augmentation des revenus n'a pas été parallèle à celle du prix des terrains et aux dépenses de logement, le marché des petites maisons a connu une certaine expansion. Comme le disait un des représentants du secteur de l'immobilier, même sans stratégie de gestion de la croissance, le pourcentage des petites maisons par rapport aux grandes maisons dans la région est passé, entre 1951 et 1991, de 30-70 à 50-50. En effet, les ménages favorisent, pour des raisons économiques, des maisons multifamiliales plus petites. L'augmentation du prix des terrains et des maisons a aussi poussé les propriétaires à aménager des logements secondaires pour pouvoir payer leur hypothèque.

### **2.3.5 Questions sociales**

Les questions sociales influent également sur l'analyse des tendances actuelles en matière d'urbanisation. Ce phénomène est lié, d'une part, à un déclin prévu de la qualité de vie en général, par suite notamment de l'augmentation de la durée des déplacements entre le centre de la ville et les secteurs périphériques, et, d'autre part, à la diminution de la qualité de l'environnement (pollution de l'air, etc). Le choix et l'abordabilité des logements constituent aussi des préoccupations importantes. Par suite de l'expansion du secteur tertiaire à Vancouver, les travailleurs moins bien rémunérés sont obligés de vivre en périphérie, là où les logements sont plus abordables, et de faire des déplacements plus longs pour se rendre à leur travail dans le centre-ville. Ce décalage entre les besoins et l'offre de logements a des incidences négatives pour les entreprises de la région, qui sont obligées de verser des salaires plus élevés aux travailleurs qui doivent assumer des dépenses de logement plus élevées et qui sont obligés de voyager plus longtemps dans la région au moyen d'un système de transport mal conçu.

Le vieillissement général de la population donne lieu à une demande de logements près des services publics à laquelle il est impossible de répondre à l'heure actuelle. Comme les tendances sociales indiquent que le nombre de personnes âgées, de jeunes et de personnes à revenu modeste augmentera de façon importante, notamment dans les banlieues, le besoin d'améliorer les services de transport en commun s'accroîtra, tout comme la menace de l'isolement dans un système urbain tributaire de l'automobile.

### **2.3.6 Évolution démographique**

L'évolution démographique de la population s'est accompagnée de modifications importantes sur le plan de la composition sociale et ethnique. En effet, les origines ethniques des habitants de la région sont de plus en plus diversifiées. Près de 30 pour 100 de tous les résidents sont des immigrants et les analystes estiment qu'un nombre important de nouveaux immigrants au pays s'installeront dans la région (entre 26 000 et 34 000 par année). La provenance des nouveaux arrivants est également en train de changer : environ 70 pour 100 des immigrants en 1991 provenaient de l'Asie, contre seulement 48 pour 100 en 1981. L'augmentation du nombre d'immigrants a eu des effets positifs sur les possibilités de densification, car nombre des nouveaux arrivants (par exemple, ceux de Hong Kong et de Taïwan) acceptent très bien de vivre dans des milieux plus compacts. En fait, une bonne partie des investissements immobiliers financés par Hong Kong se trouvent dans des ensembles d'habitation à densité élevée, qui ont tous été vendus à l'avance à Hong Kong et que les promoteurs locaux n'auraient probablement pas entrepris.

La structure des familles de la région est également en cours de transformation. La famille canadienne type, composée d'un père, d'une mère et de deux enfants, est un modèle en train de devenir chose du passé. Les ménages qui gagnent en popularité sont les familles monoparentales, dont le taux devrait passer de 13 pour 100 de tous les ménages en 1991 à 17 pour 100 en 2006, et les ménages sans famille (c'est-à-dire les personnes vivant seules), dont le taux devrait passer de 31 pour 100 de l'ensemble des ménages à 37 pour 100 en 2006. Ces changements sont reliés à une autre tendance importante : la réduction de la taille moyenne des ménages. En effet, la taille des ménages dans la région suit une courbe descendante depuis plusieurs années (3,4 en 1961 → 2,6 en 1991) et devrait même tomber à 2,4 en 2021. Ces tendances accroissent la demande de logement plus petits (y compris les logements secondaires) et la construction de logements près des services de transport existants et d'autres services, dont la plupart existent déjà dans les secteurs au stade de la maturité dans la région. Ces données sous-entendent également que le nombre d'habitants des quartiers résidentiels dotés d'un nombre stable de logements diminuera légèrement, ce qui devrait permettre aux services d'appuyer les constructions intercalaires (GVRD, 1992; United Way of the Lower Mainland and Associates, 1993).

La population de la région est aussi en train de vieillir. Par suite d'un taux de fécondité plus bas, d'une durée de vie plus longue et du nombre exceptionnellement élevé de baby-boomers, l'âge moyen des habitants de la région devrait passer de 34 ans en 1991 à 41 ans d'ici 2016. Environ 71 pour 100 de la croissance démographique entre 1991 et 2016 devrait résulter de l'installation de personnes de 45 ans ou plus dans la région.

Pendant les années 1980, le nombre d'habitants pauvres et prestataires de l'aide sociale dans la région a été à la hausse. En 1993, un résident sur 14 touchait des prestations d'aide sociale, contrairement à un sur 20 en 1981. La demande de logements locatifs pour personnes à revenu modeste devrait continuer de croître régulièrement et être le fait de couples sans enfant, de personnes vivant seules et de ménages à revenus faibles ou moyens. Par suite de la réduction des aides financières que le gouvernement fédéral accordait au secteur du logement à prix abordable, les administrations municipales sont maintenant forcées de trouver de façons novatrices de promouvoir la construction de logements de ce type.

## 2.4 Politiques d'aménagement du territoire de la province

Le gouvernement provincial n'a pas adopté de politiques explicites en ce qui concerne la nature de l'aménagement du territoire souhaité dans la région de Vancouver. Toutefois, il désire promouvoir la densification de la région. Nous passerons en revue, dans la présente section, les initiatives qu'il a adoptées pour protéger les terres agricoles et l'environnement et promouvoir le logement à prix abordable.

### 2.4.1 Réserve de terres agricoles

Presque toutes les meilleures terres agricoles de la Colombie-Britannique se trouvent dans le sud-ouest de la province, où vit aussi plus de la moitié de la population. Par conséquent, les possibilités de conflits en matière d'utilisation du sol sont élevées, tout comme le désir du gouvernement d'adopter des mesures pour régler les intérêts contradictoires. La Réserve de terres agricoles (RTA), instaurée en 1972 par suite de l'adoption de la *Loi sur les terres agricoles*, est une manifestation évidente du désir du gouvernement provincial de préserver les terres cultivables pour le bien de la province. La Loi constituait aussi une réserve de 4,7 millions d'hectares de terres agricoles, où l'on favoriserait les utilisations agricoles et où l'on réglerait les autres utilisations. La Loi créait aussi une commission chargée d'étudier les demandes de propriétaires fonciers qui voulaient soustraire leurs terrains à cette réserve. Au cours des 20 premières années de son existence, la Commission a reçu 30 000 demandes de ce genre et accepté que 103 000 hectares de terrains soient soustraits à la réserve, soit 2,2 pour 100 de la banque de terres (Planning Institute of BC News, juin 1993). Des 32 551 hectares réservés à l'origine dans le DRV, 1 403 avaient été retirés de la Réserve en 1989, soit pratiquement le double de la moyenne provinciale.

Le taux de diminution de terres agricoles dans la province est considérablement inférieur à ce qu'il était avant la création de la Réserve et est tombé de 6 000 hectares par année à 765 hectares par année, soit moins de un septième du taux précédent (ALC, 1990). Une étude qu'a menée Environnement Canada (Warren, 1989) révélait que seulement 21,6 pour 100 des terres agricoles affectées à des utilisations urbaines dans les sept grandes régions urbaines de la Colombie-Britannique étaient des terres agricoles de première qualité. Les données comparables pour l'ensemble du pays et pour l'Ontario sont les suivantes : 53,4 pour 100 et 78,3 pour 100 respectivement. L'étude soulignait aussi que la région de Vancouver s'en tirait passablement bien comparativement aux autres grandes régions métropolitaines du pays. Par exemple, entre 1981

et 1986, la région urbaine de Toronto a accaparé 10 047 hectares de terres agricoles de première qualité, Montréal, 2 665 hectares, et Vancouver, seulement 498 hectares.

La création de la Réserve de terres agricoles a soulevé beaucoup de controverse au début des années 1970, mais, plus de 20 ans plus tard, les parties intéressées semblent généralement convenir que la Réserve a permis d'accroître l'efficacité et la concentration des modes d'urbanisation et d'encourager la densification résidentielle (Lavolette, 1993, 13). Néanmoins, certains ont fait des pressions importantes pour retirer des terres agricoles de la Réserve en vue de leur urbanisation.<sup>3</sup> Même si la Commission des terres agricoles a pris des décisions concernant les modifications à apporter aux limites territoriales de la Réserve (susceptibles d'appel devant le gouvernement provincial), elle n'avait aucun pouvoir sur les plans d'utilisation du sol des localités et des régions. En fait, les plans officiels ne coïncidaient pas toujours avec les limites territoriales de la RTA, ce qui a encouragé la spéculation foncière sur les terres agricoles contiguës aux zones urbaines. Des spéculateurs ont acheté ces terres et exercé des pressions auprès des pouvoirs publics locaux pour qu'elles soient désignées une fois de plus à des fins urbaines. Si les municipalités du district se soumettent à ces pressions et procèdent à la réaffectation de ces terres, les exploitants agricoles cessent d'investir dans leur ferme, la productivité chute et les raisons de soustraire la parcelle de terrain à la Réserve de terres agricoles augmentent. À long terme, cette dynamique a pour effet de nuire à l'intégrité de la Réserve de terres agricoles. Des modifications récentes à la *Loi sur la Commission des terres agricoles* ont permis de remédier à ce problème. Désormais, les règlements locaux doivent être compatibles avec la Loi et les plans officiels doivent renvoyer à la Commission des terres agricoles.

La région doit déterminer si les utilisations agricoles constituent des affectations du sol permanentes (ALC, 1990). Si la Commission décidait d'être inflexible à cet égard, les municipalités et les promoteurs sauraient que le périmètre d'urbanisation des municipalités est inviolable. Par contre, une telle décision pourrait aussi avoir pour effet de nuire au développement économique de la région et d'encourager, par inadvertance, l'aménagement en sauts-de-mouton dans les secteurs encore plus éloignés du centre de la région.

### **2.4.2 Logement**

Comme dans d'autres régions du pays, le gouvernement provincial s'est considérablement intéressé au marché du logement et a créé une structure de programmes qui favorisent à la fois l'accession à la propriété et la création de logements locatifs à prix abordable. Ces programmes ont probablement eu des effets contradictoires sur le schéma urbain. D'une part, les subventions du gouvernement provincial au titre de l'accession à la propriété ont transformé les citoyens locataires en banlieusards propriétaires. D'autre part, le gouvernement a pris un certain nombre de mesures pour favoriser la densification. Par exemple, en sa qualité de promoteur immobilier,

---

<sup>3</sup> Par le passé, ces pressions prenaient la forme de propositions de création de terrains de golf, une mesure que permettait le gouvernement créditiste, mais qu'a interdite le gouvernement néo-démocrate lorsqu'il est arrivé au pouvoir en 1992. Bien des gens estiment que les propositions de terrains de golf constituent un «pied dans la porte» : les terrains de golf ne sont pas habituellement financièrement viables et constituent souvent une phase transitoire entre l'agriculture et l'urbanisation des terres.

le gouvernement provincial a mis sur pied la «BC Development Corporation» (Société d'aménagement du territoire de la Colombie-Britannique) et transformé des sites riverains à New Westminster (Westminster Quay) et à North Vancouver (Lonsdale Quay) en ensembles polyvalents à densité élevée. La province a également participé à la fourniture et à la gestion directes de logements sociaux par l'intermédiaire de la «BC Housing Management Corporation» (Société de gestion des logements de la Colombie-Britannique). Cette société administre le programme de construction de logements locatifs qui vise à accroître le nombre de logements locatifs dans les zones où le taux de vacance de logements est particulièrement bas grâce à l'offre d'aides financières aux promoteurs de nouveaux immeubles d'habitation locatifs. L'un des principaux promoteurs qui participent à ce programme est la «Vancouver Land Corporation» (Société de gestion des terres de Vancouver), appelée aussi «VLC Properties». Cette société d'aménagement novatrice a été mise sur pied par la ville de Vancouver et les caisses de retraite de plusieurs syndicats afin de construire des logements à prix abordable dans le noyau urbanisé. Grâce à son programme de construction de logements, le gouvernement provincial fournit également des subventions d'immobilisation aux groupes à but non lucratif qui veulent construire des logements dont les loyers sont inférieurs au prix du marché.

Il est manifeste que le gouvernement provincial a participé activement à la construction de logements à prix abordable. Par contre, il n'a pas vraiment su orienter les interventions des municipalités au moyen d'une politique de logement. Même si la *Loi sur les municipalités* de la Colombie-Britannique stipulait que les municipalités devaient prendre les mesures nécessaires pour assurer la disponibilité de logements sur une période de cinq années, elle n'exigeait pas qu'elles autorisent divers types de logements ou créent des possibilités de construction de logements à prix abordable. En fait, la Loi empêchait les municipalités (à l'exception de Vancouver) de mettre en oeuvre des règlements de zonage d'inclusion, c'est-à-dire des règlements qui exigeaient des promoteurs qu'ils construisent un nombre minimal de logements à prix abordable dans les grands ensembles d'habitation.

Cette situation a commencé à changer au début des années 1990, quand l'abordabilité des logements est devenue une grande question politique dans la province et qu'un nouveau gouvernement néo-démocrate a été élu. En 1992, le gouvernement provincial a modifié la *Loi sur les municipalités* (projet de loi 20) pour exiger que les municipalités prennent des dispositions en ce qui concerne la construction, sur leur territoire, de logements à prix abordable, de logements destinés aux personnes ayant des besoins spéciaux et de logements locatifs.

Toujours en 1992, la province a mis sur pied la «Commission on Housing Options» (COHO) chargée de consulter un certain nombre de groupes d'intervenants (groupes de locataires, pouvoirs publics locaux, industrie de la construction, etc.). En 1993, la Commission a déposé un rapport dans lequel elle déclarait que les besoins de logement de nombreuses personnes n'étaient pas satisfaits. Elle demandait donc au gouvernement provincial de jouer un rôle plus actif dans la planification et la construction de logements à prix abordable à l'échelle de la province. Plusieurs des 57 recommandations de la COHO portaient sur la modification de la *Loi sur les municipalités* pour permettre aux municipalités de prendre les mesures suivantes :

- adopter des règlements de zonage d'inclusion, c'est-à-dire des règlements prévoyant la construction d'un nombre minimal de logements à prix abordable dans les nouveaux ensembles d'habitation;
- offrir des primes à la densité et la cession de droits en matière de densité pour accroître la construction de logements à prix abordable;
- louer des terrains à vocation résidentielle à des loyers inférieurs au prix du marché à des organismes à but non lucratif;
- constituer des fonds de réserves spéciaux aux fins de la construction de logements;
- autoriser d'office l'aménagement d'un logement supplémentaire (logement secondaire) dans les maisons unifamiliales existantes et nouvellement construites;
- veiller à ce que les administrations locales n'adoptent pas de règlements qui empêchent les propriétaires de maison d'aménager des logements secondaires.

En 1993, le gouvernement provincial a modifié une fois de plus la *Loi sur les municipalités* (projet de loi 57) pour permettre aux municipalités d'intégrer à leurs textes officiels certaines des recommandations du COHO. Ces réformes ont notamment permis aux municipalités d'offrir des primes à la densité. Grâce à cet instrument d'aménagement, les municipalités peuvent autoriser les promoteurs à dépasser les normes de densité s'ils acceptent de construire des logements à prix abordable ou des logements destinés aux personnes ayant des besoins spéciaux. Les promoteurs peuvent subventionner ces logements de façon permanente ou en céder la propriété à des organismes de logement administrés par les pouvoirs publics. Ils peuvent aussi verser un montant en espèces au lieu de construire des logements à prix abordable. Dans ce cas, les sommes reçues sont affectées au financement de logements sociaux dans d'autres quartiers de la municipalité.

Les modifications à la *Loi sur les municipalités* déposées en 1993 ont également permis aux municipalités de négocier des ententes de logement en vue d'assurer la construction de logements à prix abordable. Ces ententes de logement sont des ententes juridiques que le propriétaire d'un bien-fonds ou le promoteur conclut avec la municipalité et en vertu desquelles il s'engage à construire des logements à prix abordable. Elles peuvent servir à garantir la construction de logements à but locatif, de coopératives et d'immeubles favorisant l'accession à la propriété. Les parties à l'entente peuvent préciser les catégories de locataires, le loyer ou le prix, et les modalités d'augmentation des loyers.

Le projet de loi 57 permet également aux municipalités de louer des terrains à vocation résidentielle à des loyers inférieurs au prix du marché à des organismes à but non lucratif et de constituer des fonds de réserve spéciaux pour la construction de logements. Suite aux recommandations du rapport de la COHO sur les logements secondaires, le gouvernement provincial a mis sur pied en 1993 le Comité des politiques relatives aux logements secondaires, chargé de conseiller le ministère du Logement et le ministère des Affaires municipales sur les moyens d'augmenter le nombre de logements et de surmonter les problèmes que connaissent

actuellement un certain nombre d'administrations municipales (Secondary Suites Policy Committee, 1994, 1). Le comité a rejeté les recommandations de la COHO et proposé que le gouvernement provincial joue plutôt un rôle habilitant, et non un rôle dirigiste, et modifie la *Loi sur les municipalités* pour conférer aux administrations municipales le pouvoir d'enregistrer et d'autoriser les logements secondaires dans leurs règlements de zonage. Afin d'encourager les municipalités à accepter ces pouvoirs, les auteurs du rapport ont également recommandé ce qui suit :

- offre, par le gouvernement provincial, d'incitatifs financiers aux municipalités pour encourager les propriétaires à créer des logements secondaires;
- organisation d'une campagne d'information afin d'aider le grand public à mieux accepter les logements secondaires.

En 1996, le gouvernement provincial n'avait pas encore donné suite à ces recommandations.

Les modifications apportées à la *Loi sur les municipalités* permettront certainement aux municipalités d'encourager plus activement l'adoption de modèles d'aménagement plus compacts et elles supprimeront aussi certaines des restrictions juridiques les plus importantes qui limitent les interventions municipales. Toutefois, il importe de signaler que ces modifications n'ont qu'un caractère facultatif. En effet, elles n'exigent pas que les municipalités favorisent la construction de logements supplémentaires à prix abordable ou l'adoption de modèles d'aménagement plus compacts. Elles ont surtout eu des incidences sur les plans officiels des municipalités qui, en Colombie-Britannique, constituent un énoncé général des grands objectifs et des politiques des pouvoirs publics locaux, et non un instrument d'aménagement du territoire détaillé. Par conséquent, il n'est nullement garanti que les modifications apportées à un plan communautaire officiel auront des incidences directes et concrètes sur les plans des quartiers et les règlements de zonage. De plus, les mesures législatives ne définissent pas certains termes clés, comme le «logement à prix abordable», le «logement locatif» ou le «logement pour les personnes ayant des besoins spéciaux». Selon un document du ministère, cette omission est délibérée et vise à permettre à chaque municipalité de répondre, de sa propre façon, aux conditions et aux perspectives locales (BC Housing, 1993, 1). On peut donc se demander si des modifications à la loi provinciale sont vraiment nécessaires si les municipalités détiennent des pouvoirs prépondérants. Finalement, étant donné que le gouvernement provincial n'a pas le pouvoir d'approuver ou de modifier les plans officiels en Colombie-Britannique, il ne dispose que de quelques instruments pour déterminer si les municipalités respectent les modifications à la Loi et veiller à leur observation.

Au lieu d'adopter des outils d'intervention plus contraignants, le gouvernement provincial a décidé d'améliorer l'attitude des citoyens des municipalités à l'égard des logements à prix abordable. À cette fin, il a instauré un programme d'information novateur afin d'aider les pouvoirs publics locaux à vaincre la résistance des citoyens aux logements à prix abordable. Ce programme, qui s'intitule «Towards Inclusive Neighbourhoods» (Pour des quartiers plus inclusifs), comprend des ressources d'information fondées sur des recherches, des listes de contrôle sur les façons de traiter

avec les groupes de citoyens et la population, des conseils sur les relations avec les médias, et des idées de conception afin de réduire l'opposition du public aux initiatives de densification.

### **2.4.3 Politiques environnementales**

Les politiques provinciales en matière de biorestauration du sol des terrains à vocation industrielle avant leur réaménagement à des fins résidentielles ne sont pas considérées comme posant un obstacle majeur à la densification dans la région. Toutefois, d'autres normes environnementales ont eu pour effet de décourager la densification, notamment les normes de santé. Par exemple, les exigences applicables aux systèmes septiques (augmentation de la superficie des terrains) donnent lieu à des aménagements de très faible densité dans les milieux ruraux et découragent l'aménagement en grappes. Les responsables de la réglementation environnementale hésitent à assouplir les normes afin de favoriser une plus grande densification des zones rurales. En outre, le gouvernement provincial affecte une bonne partie de son budget au chapitre des infrastructures municipales à l'amélioration localisée des systèmes d'égout et à l'approvisionnement en eau potable afin de pouvoir respecter les normes de santé prévues. Par conséquent, il n'a pas d'argent à affecter aux investissements d'infrastructures stratégiques conçues pour influencer sur les modèles généraux de croissance.

## **2.5 Politiques d'aménagement du territoire dans la région métropolitaine**

La présente section décrit le cadre politique au niveau régional et porte principalement sur le développement de certaines institutions régionales, à savoir la «Lower Mainland Planning Regional Board» (Commission régionale d'aménagement du sud-ouest de la province) et le «Greater Vancouver Regional District» (District régional de Vancouver — DRV). De plus, nous traiterons brièvement du rôle des autorités régionales dans le domaine de la construction de logements à prix abordable.

### **2.5.1 Commission régionale d'aménagement du sud-ouest de la province et District régional de Vancouver**

En 1949, le ministère des Affaires municipales de la Colombie-Britannique a décidé, afin de formaliser l'aménagement régional à Vancouver, de mettre sur pied la Commission régionale d'aménagement du sud-ouest de la province et lui a confié le mandat d'élaborer une approche concertée à l'échelle régionale pour traiter des problèmes d'aménagement.<sup>4</sup> La Commission a été constituée aux termes de certaines dispositions de la *Loi sur les municipalités* qui autorisaient les municipalités contiguës d'une zone métropolitaine à joindre leurs forces pour ce qui est de la planification de l'utilisation du sol. La Loi précisait que tout plan élaboré lierait les municipalités membres, mais qu'il ne comprendrait aucun détail sur les utilisations projetées du sol. Le plan de la Commission résultait de vastes consultations menées auprès de la population et des pouvoirs publics locaux. En 1966, les deux tiers des 28 municipalités du sud-ouest de la province l'ont approuvé et il est devenu officiel.

---

<sup>4</sup> En 1937, six municipalités de la région de Vancouver avaient créé de leur propre chef une association d'aménagement régional, qui n'avait toutefois aucune assise législative.

Étant donné que le plan officiel régional pouvait servir à critiquer les décisions du gouvernement provincial en matière d'utilisation du sol et d'investissements d'infrastructures, il est rapidement devenu une cause de friction avec le gouvernement provincial. Comme près de la moitié de la population de la province résidait dans les secteurs qui relevaient de la compétence de la Commission, le gouvernement provincial a décidé qu'il vaudrait mieux, d'un point de vue politique, instaurer un système d'aménagement et d'administration décentralisé. Il a donc dissous la Commission en 1968 et dévolu ses fonctions aux quatre districts régionaux, y compris le DRV, qui avait été constitué l'année précédente.<sup>5</sup>

Le système de districts régionaux avait été implanté dans la province afin de regrouper les nombreux conseils à vocation spéciale qui avaient vu le jour au fil des années pour fournir des services intermunicipaux. On trouvait, dans la région de Vancouver, le «Joint Sewerage and Drainage Board» (Commission mixte des égouts et du drainage), le «Greater Vancouver Water District» (Commission des eaux du grand Vancouver), divers conseils de santé et d'hôpitaux, et la «Industrial Development Commission of Greater Vancouver» (Commission de développement industriel du grand Vancouver). Les districts régionaux n'avaient guère d'importance en tant qu'administrations de palier supérieur pour trois raisons : 1) les «directeurs» étaient indirectement élus par les conseils municipaux, 2) les municipalités membres pouvaient refuser certaines fonctions, et 3) les districts n'avaient aucun pouvoir direct d'imposition (Sancton, 1994).

Le DRV, qui avait hérité du mandat d'aménagement de la Commission régionale d'aménagement du sud-ouest de la province, a entrepris d'élaborer un plan régional. Suite à un vaste processus de consultation et à l'appui généralisé des conseils municipaux, le DRV a approuvé le Plan pour l'amélioration de la qualité de la vie dans la région en 1975. Ce plan décrivait une stratégie de gestion de la croissance dans la région en cinq volets :

- fixation d'objectifs de croissance démographique pour chaque municipalité de la région, compte tenu d'analyses sur le terrain (p. ex. constitution de réserve de terres à des fins agricoles et récréatives);
- établissement de correspondances entre la croissance des emplois dans chaque municipalité et la population afin de réduire les déplacements quotidiens — la ville de Vancouver ne devait recevoir que 20 pour 100 des nouveaux emplois dans la région;
- concentration de l'augmentation du nombre d'emplois dans quatre noyaux régionaux (Burnaby Metrotown, centre-ville de New Westminster, Coquitlam Centre et Whalley-Guilford);
- amélioration du réseau de transport axé sur le transport collectif, avec des moyens rapides pour relier les divers noyaux, et adoption de mesures pour limiter l'utilisation des voitures;

---

<sup>5</sup> Son appellation originale était le District régional de Fraser Burrard.

- création d'une banque d'espaces verts renfermant des terres à vocation récréative dans la région, des terres importantes sur le plan environnemental et des terres vulnérables (GVRD, 1975).

En 1980, les autorités ont révisé le Plan pour l'amélioration de la qualité de la vie dans la région afin d'englober 19 noyaux municipaux de deuxième ordre qui avaient été désignés dans les documents d'aménagement municipal, dont Lonsdale, à North Vancouver, Langley, Richmond et Port Coquitlam. En 1985, deux de ces noyaux de deuxième ordre, Lonsdale et Richmond, ont obtenu le statut de noyau régional et sont venus se joindre aux quatre premiers noyaux régionaux. La ville de Langley a également présenté une demande pour devenir un noyau régional. Si sa demande est accueillie, il y aura sept noyaux régionaux et seize noyaux de deuxième ordre dans le DRV et les régions limitrophes.

Dès 1986, le Plan pour l'amélioration de la qualité de la vie dans la région visait à créer des collectivités agréables, complètes et relativement autonomes dans une mer de verdure. Toutefois, le DRV ne disposait pas des pouvoirs nécessaires en matière d'aménagement, ni des contrôles appropriés sur les investissements publics pour mettre le plan en oeuvre. Le DRV, qui n'était déjà pas très puissant en tant qu'administration de palier supérieur, a perdu d'autres pouvoirs d'aménagement en 1983, lorsque le Crédit social a été porté au pouvoir et qu'il a éliminé les responsabilités en matière d'aménagement des districts régionaux, sous le prétexte qu'elles empiétaient sur les pouvoirs des municipalités. Le plan régional officiel du DRV a donc été rejeté et le DRV n'a joué qu'un rôle consultatif par la suite, sans aucun pouvoir d'origine législative. Depuis, les projets d'aménagement régional dans le DRV résultent d'ententes de gré à gré entre les 18 municipalités membres.

Lorsque le DRV disposait de pouvoirs en matière d'aménagement, il ne s'en est pas servi efficacement pour mettre en oeuvre le plan régional. Même si l'administration régionale est responsable de la fourniture des services d'infrastructure qui favoriseront la croissance dans la région, il n'y a pas de preuves selon lesquelles le DRV aurait utilisé ses pouvoirs décisionnels en matière d'investissement dans les domaines de l'approvisionnement de l'eau, des égouts et des hôpitaux pour encourager la densification des collectivités ou empêcher l'étalement urbain dans la vallée du Fraser.<sup>6</sup> Cette évaluation peut illustrer l'absence de pouvoirs indépendants du DRV avec force obligatoire sur les décisions des municipalités en matière d'utilisation du sol.

Par conséquent, les objectifs stratégiques du Plan n'ont pas été réalisés de façon très uniforme. On peut cependant souligner que le Plan a encouragé l'acquisition de parcs régionaux et que le concept de noyaux a facilité le tracé d'un système de transport rapide dans la région.

À la fin des années 1980, le DRV a entrepris un programme ambitieux en vue d'actualiser le Plan pour l'amélioration de la qualité de la vie dans la région en fonction des changements survenus sur son territoire. L'élaboration du nouveau plan s'est fondée sur un vaste processus de

---

<sup>6</sup> Le district régional a refusé une seule fois d'approvisionner en eau un nouveau lotissement en banlieue et le problème à l'origine de cette décision était un problème fiscal, nullement relié aux politiques de gestion de la croissance.

consultations auprès des municipalités de la région. Les citoyens ont également pu participer à ce processus grâce, notamment, à des conférences, des ateliers, des réunions publiques, des émissions- téléphones, des émissions de télévision sur les réseaux communautaires, des questionnaires et au dépôt de mémoires. Le DRV a ensuite publié un document, *Creating Our Future*, qui décrivait les objectifs et les valeurs qui devaient sous-tendre le nouveau plan stratégique (GVRD, 1990) et qui résumait 54 points d'action qu'il avait reconnus comme favorisant l'amélioration de la qualité de la vie dans la région.

Les actions recommandées touchaient toute une gamme de sujets, un peu comme le plan de 1975 (maintien d'un environnement sain, conservation des ressources agricoles limitées de la région et création d'une zone verte), et le développement économique, un nouveau thème. Le document recommandait aussi que le DRV entreprenne, de concert avec les municipalités et le gouvernement provincial, une étude sur le besoin de renouveler son mandat dans le domaine de l'utilisation régionale des terres, des transports et du développement social (GVRD, 1990, 26).

En 1993, le DRV a publié ses propositions relativement à la gestion de la croissance dans la région (GVRD, 1993). Son approche comportait quatre grands volets :

- prépondérance des valeurs environnementales sur l'aménagement urbain;
- planification conjointe, pour la première fois dans le DRV, de l'utilisation régionale des terres et des transports, avec la participation pleine et entière des autorités responsables de la mise en oeuvre;
- inclusion dans le plan de la totalité du sud-ouest de la Colombie-Britannique, y compris la RMR de Vancouver — le secteur compris va de Vancouver, à l'ouest, jusqu'à Chilliwack, à 125 kilomètres à l'est, et englobe une population totale de 1,78 million d'habitants;
- réalisation des activités de planification et de mise en oeuvre grâce à des partenariats entre les administrations régionales, provinciales et locales et non plus par suite de l'observation de plans et de règlements hiérarchisés.

En décembre 1994, les administrateurs du DRV ont approuvé en principe le Plan stratégique pour l'amélioration de la qualité de la vie dans la région visant la gestion de la croissance dans la région jusqu'à l'an 2021. Le plan relevait trois modèles de croissance distincts :

- les tendances actuelles, fondées sur la croissance prévue dans les plans officiels actuels des collectivités, prévoyaient que la plus grande partie de la croissance urbaine aurait lieu au sud du fleuve Fraser, à l'extérieur du secteur actuellement urbanisé de la région;
- l'option favorisant la rive nord du Fraser orienterait la croissance vers ce secteur;
- le modèle de densification mettrait l'accent sur la croissance urbaine dans les zones urbaines existantes.

On a ensuite comparé ces trois options en fonction de seize critères d'évaluation. Après quelques débats publics, le conseil du DRV a retenu en 1994 le modèle de densification pour assurer la gestion de la croissance dans la région. Cette option est compatible avec les objectifs de gestion de la croissance énoncés dans le plan adopté en 1975.

Les incidences du Plan stratégique sur la densité résidentielle dans la région sont importantes. Dans le «secteur métropolitain visé» (Vancouver, Burnaby, New Westminster, North Surrey, North Delta et North East Sector), la densité moyenne est actuellement de 9 unités par hectare (uph). Les densités devraient s'accroître, même sans l'adoption d'un plan stratégique, et atteindre 15 uph. Si le plan stratégique régional est mis en oeuvre, la densité s'élèvera à 18 uph, une augmentation supplémentaire de 20 pour 100, et se rapprochera étroitement de la densité moyenne brute dans la ville de Vancouver à l'heure actuelle.

À l'extérieur du sous-secteur métropolitain, les densités augmenteront également, mais leur taux sera inférieur à ce qu'il aurait été sans le plan stratégique. L'orientation de l'aménagement loin de cette zone se traduira par une densité brute moyenne de 4,5 uph, comparativement à 6,0 uph si les tendances actuelles se maintenaient. Toutefois, des densités brutes plus faibles ne signifient pas nécessairement des densités inférieures sur le terrain. En fait, le plan prévoit que les lotissements de banlieue seront moins grands et que davantage de terres seront affectées aux activités agricoles, environnementales et récréatives. Donc, les densités nettes devraient être supérieures à ce qu'elles seraient si les tendances actuelles se poursuivent.

Le Plan régional essaie de convaincre les citoyens de la région que la réalisation des objectifs de gestion de la croissance n'aura aucune influence désastreuse ni néfaste sur l'espace bâti des collectivités ou sur leur mode de vie. Alors, comment les auteurs du plan stratégique envisagent-ils la concrétisation des objectifs de gestion de la croissance au niveau communautaire? Et bien, ils suggèrent un modèle d'utilisation du sol qui se fonde sur des «collectivités complètes», un concept qu'abordait le Plan régional de 1975, mais qui n'avait jamais été vraiment explicité.

Les collectivités complètes permettent d'accroître la diversité des caractéristiques physiques et sociales de la communauté : maisons, déplacements, lieux de travail, contacts sociaux, services publics, magasins et services personnels. Les autorités régionales les situent dans les collectivités existantes de la partie urbanisée de la région et dans les villes qui existent actuellement dans la vallée et en périphérie. Le concept ne s'appliquera pas aux nouvelles villes isolées au-delà de la frange urbaine qui visent à devenir autonomes. Les collectivités complètes ont pour but d'apporter aux banlieues les avantages de la ville : diversité des services et des installations et facilité d'accès (marche et transport en commun).

L'une des principales caractéristiques de la collectivité complète est le rapport entre le nombre d'emplois dans la collectivité et la taille de la population active. Les collectivités complètes permettent aux citoyens de travailler plus près de leur domicile. Afin de favoriser cet objectif, la stratégie de gestion de la croissance de la région comprend un ensemble d'objectifs d'emploi qui, s'ils sont atteints, permettront d'établir un équilibre entre les emplois et le logement.

Une autre des grandes caractéristiques des collectivités complètes est la diversification du parc immobilier, contrairement à ce qu'on trouve actuellement dans les banlieues de la région. Les types de logements qui se situent entre les deux extrêmes suivantes — les maisons unifamiliales et les tours d'habitation à densité élevée — à savoir les modèles de logements à densité moyenne, comme les maisons en rangées, les duplexes et les maisons sur de petits lots, sont plus efficaces sur les plans de l'utilisation des terrains et de l'énergie que les maisons unifamiliales et donnent quand même aux propriétaires un sentiment de vie privée, un jardin et l'accès direct à l'extérieur au niveau du sol.

Par conséquent, les collectivités complètes sont plus diversifiées et plus compactes. Les densités plus élevées permettent d'appuyer les transports en commun, les déplacements à pied ou à bicyclette, et une utilisation moins fréquente des voitures. Par suite de la diminution des déplacements en voiture, environ 21 pour 100 des terres régionales affectées au système routier et aux terrains de stationnement peuvent être consacrées à des utilisations résidentielles, d'où une augmentation de la densification.

Le nouveau plan régional reprend la notion de hiérarchie des noyaux, y compris les noyaux municipaux, les noyaux régionaux, et le noyau métropolitain (centre-ville de Vancouver), énoncée dans le Plan de 1975. Le plan régional actuel comprend les six noyaux municipaux de même qu'un certain nombre de noyaux de deuxième ordre répartis dans la région.

La Zone verte est une autre grande composante du plan régional et se fonde sur le concept de la banque d'espaces verts élaboré dans le Plan de 1975. Son but est le suivant : le maintien du caractère non aménagé de certains espaces, comme les espaces ouverts, les terres humides, l'habitat faunique ou les terrains pour la protection de ressources, dont la valeur sociale ou écologique est plus importante que leur urbanisation. La Zone verte comprend les terres agricoles visées par la Réserve de terres agricoles, les parcs du domaine public, les zones vulnérables sur le plan environnemental et protégées par des règlements fédéraux, provinciaux ou municipaux, et les autres terres qu'ont répertoriées les municipalités membres dans leurs limites territoriales. Par conséquent, la protection à long terme de ces terrains sera fonction des actions concertées d'un nombre important d'organismes gouvernementaux. La mise en oeuvre efficace de telles politiques aura notamment pour résultat d'orienter les pressions d'aménagement loin de la frange urbaine et davantage vers les zones ou espaces bâtis actuels. Environ la moitié des plaines basses aménageables de la région se trouve dans la Zone verte.

### **2.5.2 Politiques de logement**

L'administration régionale ne régleme pas la construction de logements. Toutefois, elle intervient activement dans l'offre directe de logements. La Société de logement du DRV est l'un des plus importants fournisseurs de logements locatifs dans la région; en effet, elle possède et gère 3 204 logements dans 47 ensembles répartis dans 10 municipalités de la région. Environ 30 pour 100 des locataires reçoivent un supplément au loyer et les autres paient des loyers comparables aux loyers du marché les moins chers dans des ensembles semblables. La majorité des logements sont destinés aux familles, aux personnes handicapées et aux personnes âgées. Les ensembles ont plutôt une densité élevée et se trouvent généralement dans des espaces déjà bâtis.

## 2.6 Politiques d'aménagement du territoire des municipalités

Les administrations municipales ont la responsabilité exclusive d'élaborer les règlements de zonage et les politiques officielles d'aménagement. Ce sont donc les principaux intervenants dans le domaine de la densification résidentielle. Étant donné que les dernières initiatives de gestion de la croissance au niveau régional n'ont pas encore été mises en oeuvre, la plupart des initiatives municipales ont été entreprises indépendamment des politiques régionales.

### 2.6.1 Vancouver

On peut diviser l'histoire des politiques de croissance de la ville de Vancouver en deux époques (Ley, Hiebert et Pratt, 1992). En 1936, un système d'élection universelle a remplacé le système d'élections par quartier et favorisé l'apparition de conseils préconisant la croissance et dominés par la «Non-Partisan Association» (association politiquement indépendante). Les politiques au niveau local sont devenues plus controversées dans les années 1960 lorsque des forces importantes opposées à la croissance (apparition de segments contre-culturels et importance accrue de la classe moyenne dans le centre-ville) se sont réunies pour faire obstacle aux partisans de la croissance et ralentir le développement.

L'événement le plus marquant de cette époque a été le grand débat sur les autoroutes en 1967. Ce débat portait sur un plan d'aménagement du centre-ville élaboré vers le milieu des années 1950 et qui envisageait la restauration d'un vaste secteur résidentiel et la construction d'une autoroute qui traverserait toute la ville. Les autorités municipales, se fondant sur ce plan et sans consulter la population, ont annoncé en 1967 qu'une partie importante du quartier chinois de la ville serait rasée pour faire place à une autoroute (en 1966, le gouvernement provincial avait proposé l'aménagement d'un réseau routier à l'échelle régionale et prévu la construction d'une autoroute dans le quartier chinois, près du centre-ville de Vancouver). Les autorités de Vancouver, de même que les urbanistes, appuyaient ce projet à 100 pour 100, mais ont dû s'incliner devant une coalition de groupements communautaires, qui ont aussi réussi à contrer d'autres projets de restauration urbaine, comme ceux qui visaient le quartier Strathcona, près du quartier chinois, et la proposition du Canadian Pacific Railway concernant la démolition et la restauration de Gastown, le quartier qui comprenait les plus vieux bâtiments de la ville. Ces forces sociales, qui visaient à protéger le patrimoine bâti de la ville, à s'opposer à toute croissance rapide, et à favoriser la participation des citoyens au processus d'aménagement du territoire, ont fusionné et donné naissance à deux partis municipaux, le «Electors Action Movement» (TEAM) (Mouvement d'action des électeurs), un parti politique de tendance libérale au palier local qui a contrôlé le conseil municipal de 1972 à 1978, et le «Committee of Progressive Electors» (COPE) (Comité des électeurs progressifs), d'obédience sociale-démocrate, qui a détenu des majorités entre 1982 et 1986 (Ley, Heibert et Pratt, 1992).

Au début des années 1970, TEAM a instauré un système d'aménagement du territoire à l'échelle locale qui accordait au comités de quartier certains pouvoirs. Cette délégation de pouvoirs, conjuguée aux nouvelles priorités en matière de financement du gouvernement fédéral, qui favorisait davantage la restauration des quartiers que le renouvellement urbain, a donné lieu à une

transformation plus graduelle du milieu bâti et favorisé le maintien du cachet des quartiers. Des directives de conception visant à assurer une meilleure intégration des logements sociaux aux quartiers existants et à faciliter l'adoption de règlements de dédensification, ont permis de contrer la construction de tours d'habitation.

Toutefois, au début des années 1980, les choses ont commencé à changer. La ville a commencé à succomber aux pressions importantes de la croissance qui résultaient de l'expansion économique de la région en général, et de la ville en particulier, de l'arrivée d'habitants d'autres parties du pays et de l'augmentation massive d'immigrants riches (et de capitaux), notamment de Hong Kong. L'apparition de ce phénomène correspondait aussi au départ des baby-boomers du domicile de leurs parents pour s'établir dans leur propre appartement, à un accroissement du nombre de ménages d'une personne dans la ville, à une augmentation spectaculaire du prix des loyers et des maisons, à une réduction du nombre de logements locatifs disponibles, à l'augmentation des préoccupations face à l'étalement de l'urbanisation dans la région, et à l'afflux de banlieusards dans la ville. Ces tendances ont jeté le doute sur la faisabilité et la pertinence d'une orientation favorisant la protection des espaces et une croissance lente et donné une impulsion à l'augmentation du nombre de logements multifamiliaux dans la ville. L'accroissement de la densité dans certains quartiers au stade de la maturité de la ville, comme Kitsilano, où un certain nombre de tours d'habitation en copropriété ont été construites dans les années 1980, a attiré l'attention des autorités de la ville et des citoyens sur le problème de la densification sauvage.

Un certain nombre de rapports d'aménagement sur la demande de logements, réalisés par la ville vers la fin des années 1980, ont souligné la demande sans précédent de logements. Les autorités prévoient que 48 000 nouveaux appartements seraient nécessaires pour répondre à la demande, ce qui se traduirait par une augmentation de 100 pour 100 du parc immobilier de l'époque. Les fonctionnaires du service d'urbanisme et les conseillers municipaux ont donc commencé à chercher des façons d'encourager la construction de nouveaux logements dans la ville sans trop perturber le cachet des quartiers existants.

Le service d'urbanisme a proposé que la Stratégie sur les possibilités de logements comprenne quatre volets : 1) jusqu'à 50 pour 100 des logements nécessaires pourraient être construits dans des «noyaux de voisinage» dans les quartiers à maisons unifamiliales, près des aires commerciales; 2) les autres pourraient être construits sur des terrains à vocation industrielle sous-utilisés; 3) certains pourraient être aménagés au-dessus de magasins dans les rues commerciales; 4) d'autres initiatives devraient être étudiées.

Certains conseillers municipaux ont réservé un accueil plus que glacial à l'initiative des noyaux de voisinage. Afin de construire 22 000 appartements, on estimait qu'il serait nécessaire de démolir 2 000 maisons unifamiliales. En 1991, le conseil s'est prononcé contre cette initiative et a décidé plutôt d'axer ses efforts sur la conversion des terres à vocation industrielle à des fins de construction de nouveaux logements, une initiative qui aurait moins d'incidences sur les quartiers existants (City of Vancouver, 1991).

Le réaménagement des terrains à vocation industrielle constitue une des principales techniques de densification dans la ville. Entre 1975 et 1990, près de 300 hectares de terrains à vocation industrielle ont été rezonés, mais il reste toujours environ 680 hectares de terrains de ce type (DeMarco, 1995). Comme la ville n'avait pas adopté de politiques sur le rezonage des terrains à vocation industrielle, chaque terrain a été acquis et réaménagé au coup par coup sans qu'on sache véritablement si les autres terrains resteraient viables.

Un rapport communiqué en 1990 au Conseil sur la stratégie d'utilisation des terrains à vocation industrielle dans la ville a relevé un certain nombre de terrains à vocation industrielle excédentaires, ce qui a permis aux autorités municipales de lancer un programme d'aménagement de nouveaux quartiers dans les secteurs industriels» (City of Vancouver Planning Department, 1990). Le rezonage de plus de 100 hectares de terrains à vocation industrielle considérés comme déclassés a favorisé le réaménagement de certains secteurs, comme les quartiers South East Shore de False Creek, Burrard Slopes et Joyce-Vanness.

Le dézonage de ces terres de l'inventaire des terrains à vocation industrielle a suscité des inquiétudes sur la viabilité continue des activités industrielles dans le coeur de la région. On a entrepris une étude plus approfondie des terrains à vocation industrielle de la ville et, en 1995, le conseil municipal a adopté une nouvelle stratégie d'utilisation des terrains à vocation industrielle qui préservait les terrains de ce genre qui restaient. Désormais, les initiatives de rezonage ne seront étudiées que dans le contexte d'un plan sectoriel élaboré par la ville. Ainsi, la spéculation sur les terrains à vocation industrielle de même que la valeur des biens-fonds devraient diminuer, ce qui garantira les utilisations actuelles (DeMarco, 1995).

La ville a également entrepris des initiatives de rezonage à grande échelle des secteurs commerciaux pour accroître les densités et élargir la gamme des logements autorisés. Par exemple, le secteur sud du centre-ville n'est plus désigné zone commerciale, mais plutôt zone résidentielle, ce qui a permis de convertir 20 millions de pieds carrés de biens commerciaux en logements. En 1985, le Plan du centre-ville a également autorisé la construction de logements à densité plus élevée dans le centre-ville.

En 1989, la ville a mis sur pied un programme d'aménagement de logements au-dessus des commerces (semblable au programme de revitalisation des rues principales de Toronto) en vue d'accroître les densités le long des rues principales, là où la construction de nouveaux logements aura des répercussions minimales sur les quartiers adjacents et où l'accès aux transports en commun est pratique. La politique a modifié certains règlements de zonage (C-1 et C-2) afin de supprimer les restrictions à la construction de logements dans les zones commerciales. Ces zones se trouvaient aux intersections dans les quartiers et le long d'artères à densité plus élevée, comme Dunbar, Main et Kingsway. Le rezonage a facilité la construction de 5 500 nouveaux logements dans les secteurs commerciaux situés à l'extérieur du centre-ville. Au cours des trois premières années qui ont suivi l'élimination des restrictions, 700 logements avaient été approuvés ou réalisés dans 45 ensembles dans ces secteurs (Vancouver Planning Department, 1992).

La ville a également adopté des politiques pour permettre la transformation des locaux d'entreposage dans certaines zones de la ville. En 1987, il existait entre 500 et 700 lofts ou studios d'artiste dans la ville. La plupart d'entre eux étaient illégaux et se trouvaient dans des secteurs industriels près du centre-ville. On estimait que 1 500 autres artistes se cherchaient des studios ou des lofts, mais n'arrivaient pas à en trouver par suite des règlements de zonage et de construction. En fait, certains artistes avaient même été expulsés de leur logement. La politique sur les studios d'artiste, annoncée en 1987, a permis l'aménagement de studios d'artiste dans les quartiers commerciaux, historiques (Yaletown et Gastown) et industriels de la ville. Cette politique a entraîné un assouplissement des règlements concernant le zonage, le stationnement et la construction et du code de prévention des incendies (City of Vancouver, 1987). En 1995, 713 studios d'artiste avaient été aménagés ou étaient en cours de construction, et une nouvelle série de modifications des règlements de zonage était prévue afin de supprimer d'autres restrictions à la construction de logements de ce type (City of Vancouver, 1995).

La conversion des immeubles à bureaux en logements est un phénomène qui survient également dans la ville. L'un des exemples les plus importants des dernières années est sans contredit la transformation du bâtiment historique qui abritait le siège social de BC Hydro. L'aménagement intercalaire est également une formule de densification utilisée à intervalles réguliers et de façon continue dans la ville, mais à une échelle relativement petite comparativement au réaménagement des terrains à vocation industrielle ou des terrains près des aires de transport en commun.

Il existe actuellement entre 25 000 et 30 000 logements secondaires dans la ville, et la plupart sont illégaux. Les autorités ont pris des mesures pour légaliser ces logements dans près de la moitié des quartiers résidentiels. Elles ont aussi mené un vaste programme de consultation de la population et organisé des référendums dans chaque district d'aménagement de la ville. Toutefois, les restrictions du code du bâtiment ont empêché nombre de propriétaires d'aménager ou de faire légaliser des logements secondaires et on ne sait pas vraiment si cette initiative permettra d'augmenter considérablement le nombre total de logements dans la ville. On encourage également la conversion des logements actuels en permettant aux propriétaires d'aménager dans leur maison un autre logement pourvu qu'ils ne modifient pas l'apparence extérieure de leur maison.

Les installations de transport en commun ont également permis à Vancouver et aux municipalités adjacentes de tirer profit de certaines possibilités de densification résidentielle. Par exemple, les stations SkyTrain ont servi de noyaux de communication et les autorités ont pu centrer leurs plans secondaires sur ces noyaux, favorisant ainsi la densification résidentielle. Par exemple, les plans secondaires applicables aux quartiers à proximité des stations Joyce-Vanness et Broadway ont autorisé les augmentations de densité et les aménagements polyvalents.

Contrairement aux autres municipalités de la province, assujetties à la *Loi sur les municipalités*, la ville de Vancouver détient sa propre chartre. Elle peut donc entreprendre un certain nombre d'initiatives particulières pour accroître le nombre de logements à prix abordable, y compris les activités suivantes :

- utilisation des terrains municipaux et création d'une société de logements quasi municipale (la «Vancouver Land Corporation») pour encourager la densification des grands terrains déjà viabilisés;
- obligation, depuis 1988, pour les responsables de grands ensembles d'habitation multifamiliale devant faire l'objet d'un rezonage d'affecter 20 pour 100 des logements aux personnes nécessiteuses de la région. False Creek North est le premier ensemble où cette politique a été appliquée et 2 500 logements à prix abordable devraient y être construits;
- promulgation, en 1989, d'une série de lignes directrices pour encourager la création de logements à prix abordable destinés aux familles dans les tours d'habitation;
- octroi de primes à la densité pour encourager les promoteurs à construire des logements à prix abordable.

La ville a également mis en oeuvre des programmes novateurs fondés sur la perception de redevances d'exploitation. Par exemple, elle a prélevé six dollars du pied carré dans un nouveau lotissement dans le quartier Downtown South pour financer la construction de nouveaux logements servant à remplacer les logements à loyer modique détruits par suite du réaménagement du secteur. Pour ce qui est de l'offre directe de logements, la ville gère en tout 1 150 logements sociaux, dont de nombreux sont destinés aux personnes seules et à revenu modeste vivant dans le centre-ville.

Vancouver a également adopté un ensemble détaillé de mesures, y compris des initiatives de densification, pour réduire la consommation de l'énergie et la production de gaz à effets de serre. Une des principales dispositions du document d'orientation applicable à ce domaine concerne la planification en fonction de la proximité, c'est-à-dire la réduction au minimum des déplacements grâce à une organisation pratique de l'utilisation des terres (City of Vancouver, 1990). Lorsqu'il a adopté cette série de mesures, le conseil municipal a exigé que toutes les grandes décisions en matière d'utilisation du sol, les orientations politiques et les plans de quartiers soient prises ou élaborées en fonction des principes de l'accès et de la proximité.

Notre enquête révèle que la ville de Vancouver a adopté diverses méthodes en vue d'augmenter le nombre de logements et de réduire les pressions relatives à l'aménagement résidentiel des banlieues se trouvant à la périphérie de la région. Bien entendu, le potentiel de densification de la ville est limité pour un certain nombre de raisons, dont les suivantes :

- restrictions frappant les nouveaux logements par suite de la pénurie de services publics et d'installations
- besoin de préserver un nombre suffisant de terrains à vocation industrielle de façon à répondre aux besoins d'emplois futurs dans la ville et à réduire les déplacements vers des lieux de travail situés à l'extérieur de la ville
- maintien du zonage applicable aux maisons unifamiliales dans une bonne partie de la ville

- opposition des citoyens à la diversité des modèles de densification proposés.

### **2.6.2 Banlieues proches**

Par suite de la stratégie des noyaux régionaux, le paysage de la région est très complexe et il existe des zones à densité fort élevée loin de la zone centrale des affaires de Vancouver. Pour les besoins du présent rapport, le terme «banlieue proche» désigne les municipalités qui encerclent la ville de Vancouver, à savoir Burnaby, New Westminister, North Vancouver, district de North Vancouver et West Vancouver. Les autres municipalités de la région sont classées comme «banlieues éloignées».

Même si les pressions en matière de croissance peuvent ne pas être aussi fortes que dans la ville de Vancouver, les banlieues proches ont pris un certain nombre de mesures importantes pour accroître l'offre de logements.

- L'aménagement de sous-noyaux semble lié aux infrastructures de transport. À Burnaby, par exemple, la municipalité a prévu et réalisé le réaménagement de Metrotown, un noyau régional situé le long de l'itinéraire du SkyTrain. Cette initiative a donné lieu à une augmentation importante du taux de densité. Dans le quartier Lonsdale, à North Vancouver, on procède à la construction d'ensembles à densité élevée près du terminal du SeaBus (navette maritime). L'accès au SkyTrain a également favorisé des initiatives importantes de densification le long du secteur riverain de New Westminister. Finalement, le réaménagement des couloirs de circulation constitue l'un des aspects mineurs des initiatives de densification dans les banlieues proches. Par exemple, les terres adjacentes à la route Lougheed, à Burnaby, seront transformées en corridor de transports urbains rapides.

Certains travaux de réaménagement des terrains à vocation industrielle ont été entrepris dans les banlieues au stade de maturité. À New Westminister, on a procédé au réaménagement de terrains de ce genre près du port (North Arm et Queensborough). Les autorités ont également approuvé des projets de construction de nouveaux ensembles à densité moyenne sur des terres qui appartiennent soit au gouvernement fédéral, soit au gouvernement provincial, comme l'emplacement de la prison Okalla, à Burnaby, l'emplacement de la prison de New Westminister, à Glenbrook South, ou l'emplacement de l'hôpital des anciens combattants, à Burnaby.

Les autorités ont également encouragé les projets de densification sur une petite échelle en autorisant le lotissement de terrains à vocation résidentielle et la construction de nouveaux ensembles dans des lotissements à marge latérale zéro. La plupart des banlieues au stade de la maturité vont autoriser les logements secondaires, si ce n'est déjà fait. Par exemple, la ville de North Vancouver a été l'une des premières municipalités de la province à autoriser ce type de logements dans les maisons qu'occupent les propriétaires. Burnaby autorise les logements secondaires dans les maisons jumelées unifamiliales, si le logement en question sera occupé par un membre de la famille immédiate du principal occupant.

De nouveaux instruments de planification sont en train d'être mis en oeuvre suite aux réformes que le gouvernement provincial a apportées à la *Loi sur les municipalités*. Certaines municipalités, comme North Vancouver, ont entrepris d'étudier, voire d'adopter, le concept des primes à la densité, une technique qu'utilise la ville de Vancouver depuis un certain temps déjà. D'autres ont décidé d'intégrer des politiques applicables aux logements à prix abordable dans leurs plans communautaires officiels révisés. Par exemple, dans le district de North Vancouver, le plan communautaire officiel a été revu de façon à comprendre le but suivant :

Fournir des logements pour répondre aux besoins en évolution des habitants du district à toutes les étapes de leur vie grâce à la création d'un parc immobilier équilibré susceptible de répondre aux besoins de différents groupes d'âge et de différents types de familles avec des modes de vie différents et des revenus différents.

Le district a également décidé de louer des terres du domaine public aux parrains d'ensembles de logements à but non lucratif et à des coopératives de logement à un prix qui correspond à 75 pour 100 de leur valeur marchande franche.

Les restrictions frappant les projets de densification sont plus répandues dans les banlieues à un stade de maturité plus avancé. Généralement, il existe moins de projets de réaménagement de terrains à vocation industrielle dans les banlieues proches que dans la ville de Vancouver. La pénurie de terrains originaux à vocation industrielle de même qu'une utilisation élevée de ces terres à cette fin ont réduit le potentiel de densification. Par exemple, à North Vancouver, la plupart des terrains à vocation industrielle sont toujours utilisés à cette fin dans le contexte du port (Beran, 1994). Les quartiers qui comprennent des zones d'habitations unifamiliales sont aussi plus répandus et plus étanches à la densification. Finalement, le faible taux de grandes installations de transports en commun a pour conséquence de réduire les possibilités de densification dans ces municipalités.

### 2.6.3 Banlieues éloignées

Dans les banlieues éloignées à faible densité mais à évolution plus rapide, la méthode de densification la plus répandue consiste à aménager des noyaux municipaux où l'on trouve des ensembles polyvalents à densité plus élevée et bien reliés au système régional de transport collectif. Dans ces zones, la stratégie des noyaux municipaux prévoit la préservation des terres agricoles de même que la protection des zones affectées aux maisons unifamiliales en orientant la croissance vers certaines zones à densité plus élevée. Par exemple, les autorités de Richmond sont en train d'aménager un noyau municipal en urbanisant une zone banlieusarde. Il est prévu que 80 pour 100 de la croissance démographique dans les 20 prochaines années aura lieu dans le noyau municipal de Richmond. D'autres noyaux municipaux sont en cours d'aménagement à Delta, Port Moody, Coquitlam et Surrey.

Les noyaux municipaux sont souvent disposés en fonction d'une hiérarchie qui résulte des services offerts et des transports collectifs disponibles. À Surrey, par exemple, le centre-ville a une vocation régionale, tandis que les petits noyaux de Guildford, Newton, Fleetwood et South Surrey

visent plutôt à répondre aux besoins des habitants des quartiers de maisons unifamiliales environnants.

Certaines municipalités, comme Langley, Delta et Surrey, ont entrepris des études et mis au point des politiques (grâce à leurs plans communautaires officiels) pour préserver les zones rurales et orienter une partie de la nouvelle croissance vers les zones bâties qui existent déjà. Par exemple, les politiques de gestion de la croissance de Surrey exigent que 75 pour 100 des secteurs urbains déjà existants soient entièrement aménagés avant de procéder au lotissement des zones rurales. Les autorités du canton de Langley ont élaboré un plan rural afin de protéger les entreprises agro-alimentaires grâce à la réduction des utilisations du sol incompatibles et à la reconnaissance des centres de services agro-alimentaires et des commerces destinés aux exploitants agricoles. Un système de permis d'aménagement a été instauré pour protéger les zones naturelles, comme les plans d'eau, contre des formes d'aménagement non appropriées. Quant à elle, la ville de Delta a constitué un fonds de protection de la vie sauvage et des terres agricoles.

De nombreuses municipalités de banlieue approuvent de plus petites parcelles de terrain dans les nouvelles demandes de lotissement. Surrey, par exemple, a approuvé récemment un projet de lotissement (Parklane dans Cloverdale) qui comprend des parcelles de 26 pieds de largeur et de seulement 90 pieds de profondeur. Les maisons unifamiliales ayant ces dimensions sont approximativement deux fois plus petites que les maisons traditionnelles. Elles témoignent de la popularité croissante des maisons plus petites et à des prix plus abordables, qui conviennent à la vie en famille (*Globe and Mail*, 19 octobre 1995, B10). On constate aussi une tendance à construire davantage de logements à densité moyenne dans d'autres banlieues. Par exemple, dans les zones de Westwood Plateau et de Burke Mountain de Coquitlam, la construction d'ensembles à densité moyenne et en grappes a permis de préserver un nombre accru de terrains boisés et d'espaces verts (Beran, 1994). À Pitt Meadows, on encourage maintenant la construction de divers types de logements sur des terrains aux dimensions diverses. Dans la zone R5, par exemple, on encourage l'aménagement d'au plus 30 pour 100 de lots petits, avec des longueurs de façade de 12 mètres.

Certaines municipalités de la région ont également décidé d'autoriser le morcellement des terrains de banlieue en parcelles plus petites dans des cas bien précis. À Richmond, l'étude sur les dimensions des lots convenant aux maisons unifamiliales permet à un quartier d'adopter un règlement de zonage qui autorise le morcellement de terrains déjà bâtis et qui offre à tous les résidents du secteur en question la possibilité d'exprimer leur opinion sur la politique relative aux terrains destinés aux maisons unifamiliales qui devrait s'appliquer dans leur quartier pendant une période de cinq années.

Suite aux mesures législatives que le gouvernement provincial a prises dans le domaine du logement, les municipalités ont adopté des politiques visant à encourager la construction de logements destinés à tous les groupes d'âge et à tous les niveaux de revenu. Par exemple, en 1994, Richmond a adopté une politique de logement pour exiger que 20 pour 100 des nouveaux logements dans la municipalité soient à prix abordables. Elle a conçu à cette fin un certain nombre de mesures de mise en oeuvre, dont la location de terrains municipaux à des fins de construction de logements sociaux. Elle s'est aussi engagée à examiner les propositions de zonage visant la

multiplicité des types de logements, et a créé un fonds de logements à prix abordable qui lui permet de construire des ensembles d'habitations grâce à l'achat de terrains ou à des projets expérimentaux.

Malgré la diversité des initiatives d'aménagement et des politiques visant à autoriser certaines formes de densification, les banlieues éloignées ont également adopté un grand nombre de politiques et de règlements pour décourager ou empêcher les initiatives de densification. Nombre de ces politiques ou de ces règlements visent la création de quartiers résidentiels homogènes à vocation unique et l'exclusion de toute autre utilisation « incompatible » du sol. Par exemple, les règlements de zonage fixent des limites maximales de densité sans toutefois imposer des limites minimales. Les règlements municipaux en matière de lotissements et de contrôle de l'urbanisation établissent des exigences minimales pour ce qui est des routes et des services qui compliquent les projets de densification. Certaines municipalités de la région, qui ont décidé de préserver un milieu de vie à densité faible, ont adopté des règlements de zonage généraux qui interdisent les ensembles résidentiels à densité moyenne ou élevée. Cela est notamment le cas des villages de Belcarra et d'Annmore, à environ 30 minutes en voiture du centre-ville de Vancouver.

Les municipalités des banlieues éloignées sont moins susceptibles que les municipalités au stade de la maturité d'autoriser l'aménagement de logements secondaires. Par exemple, à Coquitlam et à Richmond, les logements de ce type sont illégaux, même si les fonctionnaires de la ville n'appliquent les règlements en vigueur qu'en cas de plainte. À Surrey, les autorités municipales ont légalisé, par voie de rezonage ponctuel, les logements secondaires dans les quartiers de la ville où les habitants les jugeaient acceptables, mais cette mesure n'a qu'une portée limitée. Là où ces logements sont interdits, la ville a bien l'intention de les éliminer (Beran, 1994). D'autres municipalités ont adopté des règlements de zonage pour interdire l'aménagement de logements secondaires sur leur territoire, en tout ou en partie.

Étant donné que le gouvernement provincial a réduit ses paiements de transfert au titre des infrastructures, les autorités municipales de la région ont décidé de prélever des redevances d'exploitation. Comme nous l'avons souligné, la ville de Vancouver prélève de telles redevances pour couvrir les dépenses des services des équipements et des services publics et récréatifs comme les garderies, les logements de remplacement et les bibliothèques. Mais les municipalités de banlieue prélèvent les redevances d'exploitation les plus faibles et contribuent donc à l'étalement de l'urbanisation. En outre, étant donné que les redevances d'exploitation sont calculées en fonction du type de logement, et non en fonction de la superficie, les promoteurs ne sont pas enclins à morceler les terrains en lots plus petits. De plus, ils n'ont aucun intérêt à construire des maisons près des services existants, car les municipalités calculent les redevances d'exploitation en fonction du coût moyen, et non en fonction du coût marginal.

#### **2.6.4 Noyaux urbains**

Notre examen des politiques municipales d'aménagement révèle que la création de noyaux urbains représente l'une des principales initiatives de densification tant dans les banlieues proches que dans les banlieues éloignées de la région. Comme nous l'avons déjà signalé, le Plan de 1975 pour l'amélioration de la qualité de la vie dans la région proposait déjà ce concept. Un examen plus

détaillé de cette notion permettra d'illustrer certains des problèmes qui gênent la coordination des initiatives municipales d'aménagement en l'absence d'un organisme régional d'aménagement fort.

Le concept de noyau urbain est intéressant dans la région sur le plan politique, car il favorise la croissance démographique tout en préservant les terres agricoles et le cachet des quartiers existants. Si la mise en oeuvre de ce concept était réussie, elle permettrait à la région d'assurer un juste équilibre entre croissance démographique et création d'emplois, de réduire les déplacements des travailleurs et d'améliorer les services de transport rapide. Le Plan de 1975 comprenait déjà des directives très détaillées relativement à la conception et au fonctionnement des noyaux urbains :

- Aménagement axé sur les besoins des piétons — Les activités et les installations ne devraient se trouver qu'à quelques minutes à pied les unes des autres.
- Ensemble équilibré mais diversifié d'activités — Toutes sortes d'activités devraient être organisées dans le noyau, du matin au soir, et aucune activité (centre commercial ou immeuble à bureaux) ne devrait prédominer sur les autres.
- Aménagement à l'échelle humaine — Les immeubles ne devraient pas «écraser» les citoyens, ni obstruer le soleil ou la vue.

Le Plan de 1975 comprenait aussi quelques lignes directrices quantifiables relativement aux surfaces de bureaux minimales, aux logements et à la superficie maximale des terrains nécessaires pour encourager un taux de densité favorisant un mélange dynamique d'utilisations.

Une fois que le DRV a perdu ses pouvoirs de planification d'origine législative en 1983, le concept de noyau urbain s'est fondé exclusivement sur les plans des municipalités locales. Tous les noyaux urbains de la région ont été intégrés aux plans communautaires officiels, y compris ceux qui ont été désignés après 1983. Cela témoigne donc d'une volonté de concertation en matière d'aménagement entre le DRV et ses municipalités membres.

Toutefois, diverses questions ont été soulevées en ce qui concerne les aspects économiques et pratiques du concept. Selon un participant à notre enquête :

On pense que ce sont des noyaux urbains, mais je crois que la plupart ne le sont pas. Ce sont des centres commerciaux survalorisés, dans une mer de terrains de stationnement, entourés d'immeubles à bureaux et de tours d'habitation... Ils ne comprennent pas toutes ces autres installations qui doivent exister dans une collectivité si nous voulons qu'ils deviennent vraiment des noyaux urbains au sens propre du terme.

Des doutes existent quant à la capacité d'un certain nombre de noyaux urbains d'attirer un nombre suffisant d'aménagements et d'ensembles et de faire contrepoids au centre de Vancouver. Un rapport du DRV révèle que la capacité totale des aires commerciales des six noyaux régionaux s'élevait à plus de 80 millions de pieds carrés, soit 33 pour 100 de plus que celle du centre-ville de Vancouver. L'incapacité financière du gouvernement provincial d'aménager toutes les lignes

de transport rapide qui seraient nécessaires pour appuyer véritablement les noyaux désignés constitue un autre sujet de préoccupation.

On a également soulevé d'autres questions relativement au concept des noyaux urbains. Dans certains cas, la superficie des noyaux urbains est trop élevée pour favoriser le regroupement des aménagements. Le Plan de 1975 prévoyait une superficie maximale de 250 hectares et un noyau commercial de 20 hectares. Malheureusement, aucun des plans communautaires officiels ne respecte cette caractéristique cruciale et la situation est particulièrement grave dans les banlieues éloignées. Par exemple, le centre de Langley occupe une superficie de 900 hectares, avec un noyau commercial de 200 hectares. Le noyau urbain de Surrey comprend en tout 400 hectares et un noyau commercial de 85 hectares. Finalement, le plan communautaire officiel de Richmond désigne un noyau commercial urbain de plus de 440 hectares, avec un noyau de 110 hectares.

Comme on vient de le voir, les noyaux des plans communautaires officiels sont beaucoup plus étendus que ce que prévoyait le Plan de 1975 et leur densité est relativement plus faible. Comparativement au centre métropolitain, où la superficie maximale des édifices commerciaux est de 9,0, les noyaux urbains de la région ont des densités maximales de 2,5 à 5,2, avec une moyenne de 3,6.

Le Plan de 1975 prévoyait que les noyaux urbains seraient des quartiers dynamiques et polyvalents, qui favoriseraient la circulation piétonne. Aujourd'hui, on se demande en fait si les noyaux urbains sont vraiment des zones intéressantes. À Burnaby, par exemple, les citoyens critiquent vigoureusement Metrotown et l'accusent de n'être qu'un autre centre commercial de banlieue sans aucun attrait, qui décourage le transit piétonnier.

Le Plan de 1975 prévoyait aussi que les noyaux urbains de la région comprendraient un éventail complet d'installations et d'établissements communautaires et récréatifs afin d'attirer de nouveaux résidents, de diminuer les déplacements et de réduire les pressions sur le noyau métropolitain. Une étude menée en 1993 a révélé que les noyaux urbains de la région ne comprenaient en moyenne que dix des 20 types d'installations communautaires (bibliothèques, collèges et hôpitaux) nécessaires pour créer un véritable noyau régional (GVRD, 1993b).

Un dernier point : même s'il est vrai que les municipalités ont désigné les noyaux urbains dans leurs plans communautaires officiels, elles sont peut-être en train d'adopter d'autres politiques qui nuiront à la réalisation de ces noyaux, telles que les envisageait le Plan de 1975. Par exemple, la désignation de parcs industriels et commerciaux dans diverses municipalités de banlieue favorise la croissance d'emplois dans des zones à vocation unique tributaires de la voiture, emplois qui auraient pu autrement appuyer la création des noyaux urbains. La superficie des espaces à vocation commerciale a augmenté dans les noyaux urbains de la région d'environ 4 millions de pieds carrés entre 1980 et 1990, mais approximativement 22 millions de pieds carrés d'espaces commerciaux ont été aménagés dans d'autres secteurs à l'extérieur des noyaux régionaux (GVRD, 1993).

### 2.6.5 Croissance démographique

Les tentatives d'orientation de la croissance démographique constituaient une autre grande caractéristique du Plan de 1975. En effet, le Plan divisait la région, plus petite à l'époque car les villes de Langley n'avaient pas encore fusionné, en neuf sous-régions et prévoyait un taux de croissance pour chacune d'elles. De concert avec les urbanistes des municipalités et les comités consultatifs de citoyens, les urbanistes du DRV avaient défini 13 critères pondérés. Les plus importants étaient les suivants :

- protection des terres agricoles;
- respect du point de vue des municipalités sur les densités maximales possibles;
- promotion de la construction d'ensembles près des transports en commun;
- adoption de mesures pour empêcher la construction d'ensembles dans les secteurs comprenant des espaces verts ou récréatifs, des aires de loisirs, etc.;
- promotion de la construction d'ensembles autour des noyaux urbains de la région.

Comme le tableau 2-2 l'indique, les résultats de la répartition démographique suite à la mise en oeuvre de ce processus auraient donné lieu à un modèle de croissance pour 1976-1986 quelque peu différent des prévisions :

- la croissance dans les zones périphériques du sud de la région aurait été limitée;
- près de la moitié de la croissance prévue aurait été orientée vers la péninsule Burrard et Richmond;
- le reste de la croissance aurait été orienté vers le secteur nord-est.

**Tableau 2-2 : Objectifs démographiques et croissance réelle**

	Recensement de 1971	Tendance en 1986	% de la croissance totale	Objectif pour 1986	% de la croissance totale	Recensement de 1986	% de la croissance totale	Orientation
Vancouver UEL	429 940	474 455	9,9	489 500	13,2	434 752	2,1	X
Burnaby - New Westminster	168 495	226 070	12,8	248 500	17,8	185 133	7,2	X
North Shore	127 115	182 245	12,3	167 000	8,9	140 205	5,7	✓
Secteur nord-est	84 560	159 600	16,7	154 500	15,5	115 054	13,2	✓
Richmond	62 130	120 700	13,0	130 000	15,1	108 492	20,0	✓
Delta	45 935	98 000	11,6	77 500	7,0	79 610	14,6	X
Surrey-White Rock	108 860	214 630	23,5	209 200	22,3	195 834	37,6	X
DRV	2 027 810	1 477 800	100,0	1 477 800	100,0	1 259 080	100,0	

Les données réelles du recensement de 1986 qui figurent au tableau 2-2 indiquent que les objectifs de croissance énoncés dans le Plan de 1975 n'ont pratiquement pas été atteints. Premièrement, la zone visée par l'étude (plus petite que le DRV actuel) a connu un taux de croissance considérablement inférieur aux prévisions du plan régional. La population en 1986 n'avait augmenté que de 231 270 personnes par rapport à 1971 et certainement pas de 449 990, comme l'indiquaient les prévisions. Une certaine partie de la croissance prévue a effectivement eu lieu dans la région, mais à l'extérieur des limites territoriales du DRV de l'époque, par exemple dans la ville Langley, le canton de Langley et Pitt Meadows. Il en est résulté un étalement accru, là où il n'aurait pas dû y en avoir, selon le plan, c'est-à-dire sur la rive sud du Fraser dans la vallée. Deuxièmement, les responsables du plan espéraient que 31 pour 100 de la nouvelle croissance aurait lieu dans la péninsule Burrard, mais le pourcentage réel de croissance enregistré n'a été que de 10 pour 100. De plus, les tentatives de réduction de la croissance dans la région de Surrey-Delta n'ont pas donné les résultats escomptés.

### **2.6.6 Logements à prix abordable**

L'examen des politiques municipales de densification révèle que la construction de logements à prix abordable est étroitement reliée à la densification résidentielle dans la région. Par le passé, les gouvernements fédéral et provincial ont financé en grande partie la construction de logements sociaux dans la province. Toutefois, depuis que les paliers supérieurs de gouvernement essaient de réduire leurs dépenses, les aides financières affectées aux logements sociaux sont à la baisse. Cette situation, alliée à des loyers particulièrement élevés dans les zones urbaines de la province, surtout dans la région de Vancouver, a forcé les municipalités à prendre des mesures pour traiter de la question des logements à prix abordable. En 1992, le gouvernement provincial a adopté une loi exigeant que les municipalités adoptent des politiques relatives aux logements à prix abordable dans leurs plans officiels.

Toutefois, les municipalités qui agissent seules ne peuvent pas faire beaucoup dans ce domaine. Premièrement, elles ne possèdent pas l'assiette de revenus nécessaires pour remplacer les aides financières que les gouvernements fédéral et provincial affectaient à l'offre directe de logements à prix abordable. Deuxièmement, la *Loi sur les municipalités* limite les types de politiques et de programmes que les municipalités peuvent mettre en oeuvre. Troisièmement, la marge de manoeuvre des autorités locales est assujettie au bon vouloir des promoteurs qui menacent de construire leurs ensembles d'habitation dans d'autres municipalités si les conseils municipaux insistent pour qu'ils assument une partie des coûts de construction de logements sociaux. Finalement, la réalité du marché du logement au niveau régional nuit à l'efficacité des mesures municipales non concertées.

On peut se servir de ces inquiétudes pour demander à l'administration régionale de jouer un rôle plus important dans les domaines de la planification et de la construction de logements à prix abordable. En fait, certaines parties de la région ont proposé que la région s'occupe directement du dossier du logement. Les partisans les plus ardents de cette proposition sont les défenseurs du logement et de la justice sociale, comme le Conseil de planification sociale et l'Association des résidents du quartier Eastside du centre-ville, mais l'industrie de la promotion immobilière s'intéresse également à l'adoption de politiques de logement cohérentes à l'échelle de la région. De telles politiques pourraient prévoir une définition uniforme du logement à prix abordable, les exigences applicables à la construction d'un nombre minimal de logements à prix abordable dans les nouveaux ensembles, et le besoin d'offrir une multiplicité de types de logement qui conviennent à tous les ménages (personnes âgées, familles, etc.).

## **2.7 Initiatives récentes**

### **2.7.1 Aménagement au niveau régional et défis actuels**

L'aménagement du territoire à l'échelle de la région métropolitaine a provoqué une vive controverse et d'importantes initiatives politiques ont été adoptées afin de régler les questions soulevées.

#### **2.7.1.1 Réaction des municipalités au Plan de 1975 pour l'amélioration de la qualité de la vie dans la région**

En ce qui concerne la gestion de la croissance au niveau régional, la question qui a soulevé la controverse la plus importante a été sans contredit la répartition de la population dans la région et la croissance des emplois. Comme nous l'avons déjà mentionné, le Plan stratégique envisage la concentration de la croissance démographique dans le coeur de la métropole et dans les banlieues proches afin de contrer l'étalement urbain le long de la vallée du Fraser. Pour que ces buts soient atteints, il faut les exprimer en objectifs démographiques et en objectifs de logements qui seront intégrés au plan communautaire officiel pour remplacer les prévisions actuelles fondées sur les tendances existantes.

La ville de Vancouver, qui a joué un rôle de leader lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre de l'initiative de planification stratégique du DRV et qui semble appuyer le concept général, est

l'une des rares municipalités à être arrivée à cette étape de la réalisation du plan. En effet, son nouveau plan municipal, «City Plan», appuie les objectifs de croissance démographique du plan régional, même si leur réalisation supposera une accélération des initiatives de densification dans la ville. En effet, les autorités municipales envisagent l'arrivée de 97 000 ménages supplémentaires d'ici 2021 (13 000 ménages de plus que les extrapolations sur des tendances) et 164 000 personnes de plus (45 000 personnes de plus que les extrapolations des tendances). Cette augmentation équivaut au nombre de résidents actuels du West End (la zone urbaine la plus compacte du pays) et du centre-ville.

Toutefois, ce nouveau plan de Vancouver n'accordait pas la même importance aux incidences du plan régional sur l'emploi. Il rejetait les prévisions de croissance en matière d'emploi (152 000 emplois supplémentaires, soit 41 000 emplois de plus que les extrapolations) pour le motif qu'elles se traduiraient par une augmentation de banlieusards dans la ville et l'encombrement des rues, un dossier politique très important dans la ville. Afin de traiter du problème du navettage, les responsables du CityPlan ont reconnu le besoin de construire deux autres lignes de transport rapide (à partir de Richmond et le long de Broadway jusqu'à Burnaby/Coquitlam) vers le centre de la ville (City of Vancouver, 1995).

Peu de municipalités de la région ont procédé à un examen de leur plan officiel pour déterminer si les objectifs régionaux de gestion de la croissance étaient en train d'être concrétisés à ce niveau. Toutefois, nombre de municipalités ont réagi informellement aux répercussions du Plan pour l'amélioration de la qualité de la vie dans la région sur leurs propres plans de croissance et d'aménagement.

Burnaby est l'une des municipalités qui, selon le plan régional, devrait connaître un taux de croissance beaucoup plus important que prévu. En effet, sa population devrait passer de 158 000 en 1991 à 278 400 en 2021, d'où la nécessité de construire 119 600 logements. Le plan communautaire officiel de la ville prévoyait, quant à lui, une population maximale de 180 000 habitants dans 77 700 logements. Il existe donc un déficit de 42 000 logements entre les prévisions du DRV pour Burnaby en 2021 et le nombre total de logements fixé dans le plan de la ville. Après avoir examiné ses options en matière de densification, les autorités municipales ont déclaré qu'elles ne pourraient pas atteindre les buts en matière de construction de logements si le gouvernement provincial n'accordait pas des subventions très considérables à l'aménagement d'un moyen de transport rapide vers la municipalité. Et même dans ce cas, la ville ne pourrait pas construire plus de 110 000 logements (City of Burnaby, 1994).

Les municipalités de banlieue en pleine expansion, comme Richmond, Delta et Surrey, appuient les objectifs régionaux de gestion de la croissance, car elles doivent composer avec nombre des grandes incidences environnementales liées à l'étalement urbain (encombrement des rues par suite des navetteurs des banlieues éloignées qui se rendent à leur travail dans la ville centrale, etc.). Elles risquent aussi de connaître des taux de croissance plus élevés et de recevoir des investissements d'infrastructure du gouvernement provincial plus considérables, si l'accroissement démographique est orienté loin de la périphérie le long de la vallée du Fraser. Les élus locaux qui collaborent avec le DRV sont les plus ardents défenseurs de ce plan. Par exemple, les maires de

Surrey, de Richmond et de Delta ont déclaré publiquement qu'ils appuyaient les objectifs de gestion de la croissance du DRV.

Cependant, d'autres élus locaux, qui éprouvent des doutes quant à la concrétisation des objectifs de gestion de la croissance en programmes d'aménagement, sont moins enthousiastes. En mars 1994, par exemple, le conseil municipal de Surrey a étudié les affectations de population du DRV pour la partie nord de la ville, là où se trouve le noyau urbain de Whalley. Le plan du DRV prévoyait une croissance démographique spectaculaire qui allait bien au-delà des prévisions municipales.<sup>7</sup> Le directeur général du service d'urbanisme de Surrey a averti le conseil municipal qu'il faudrait, pour tenir compte d'un tel accroissement démographique, construire au moins 75 logements par hectare de terrain vacant dans cette région (des immeubles de trois étages permettraient d'atteindre cet objectif).

Une fois en possession de ces renseignements, le conseil a décidé de rejeter la vision du DRV, du moins en partie, sous le prétexte qu'elle supposait un taux de densification inacceptable des terrains vacants qui restaient dans la municipalité et qu'elle ne tenait pas compte de la demande prévue d'immeubles bas. Étant donné que Surrey devait accepter la plus grande partie de la croissance régionale, cette décision a remis en question l'existence même du Plan pour l'amélioration de la qualité de la vie dans la région.

Dans les banlieues éloignées, comme Matsqui, le plan régional de gestion de la croissance semble tout aussi controversé. Les conseillers et les forces politiques qui voudraient réduire au maximum la croissance et ses conséquences négatives, de même que de nombreux résidents, appuient la diminution des taux de croissance dans les municipalités de la périphérie. D'autres conseillers et promoteurs craignent que l'orientation de l'augmentation démographique vers le centre régional et les banlieues proches ait des incidences négatives sur leurs aspirations en matière de croissance, réduise la valeur des terrains non aménagés, accroisse le prix des immeubles actuels, ce qui pourrait donner lieu à une augmentation à long terme du taux de chômage au niveau local, et dissuade le gouvernement provincial de subventionner les transports et l'aménagement d'autres infrastructures dans les zones adjacentes. Comme le disait l'un de nos répondants :

il faudrait lancer à des initiatives très importantes de dédensification, qui entraîneraient une diminution des investissements et des emplois et, par conséquent, une diminution de la valeur des biens fonciers. Le prix à payer serait donc phénoménal. Si c'était ce que nous voulions faire, nous n'aurions jamais dû mettre en oeuvre le concept de densification. De plus, avec des prévisions de croissance démographique plutôt faibles, nous estimions que nous n'aurions jamais accès à des services de transport rapide.

---

<sup>7</sup> La population de Surrey nord s'élève actuellement à environ 197 000. Les urbanistes prévoyaient l'arrivée de 163 000 habitants de plus d'ici 2021 (population totale : 360 000 habitants). Cependant, le plan régional prévoyait une augmentation de 343 000 habitants, ce qui aurait donné une population totale de 540 000 personnes en 2021. Le plan régional prévoyait donc un accroissement démographique de plus de 100 pour 100.

Le plan régional ne prévoit pas un taux démographique particulièrement important dans les municipalités se trouvant sur la rive nord du bras de mer Burrard. Les parties intéressées semblent avoir convenu que des taux de croissance faibles sont préférables et qu'il vaut mieux protéger le caractère unifamilial de cette zone.

Le DRV a permis de déterminer les principales valeurs et aspirations des habitants de la région (protection de l'environnement et maintien de la qualité de vie) et révélé qu'il était impossible de les protéger si on maintenait les modèles actuels d'aménagement. De plus, le DRV a facilité le lancement de divers projets de recherches et l'élaboration de différentes options politiques pour gérer la croissance dans la région et contribué à la réalisation d'un consensus parmi les 18 municipalités membres en ce qui concerne une vision régionale de l'utilisation du sol. Toutefois, les réactions des politiciens municipaux ont jeté un doute sur la valeur pratique du plan stratégique. En effet, certains s'inquiètent de la capacité du DRV d'orienter la croissance vers la zone centrale de la région et non vers les secteurs périphériques. Comme le DRV ne possède aucun pouvoir d'aménagement d'origine législative, il ne peut pas vraiment s'opposer aux municipalités de banlieue qui ont rejeté leur quote-part de croissance.

En 1993, le DRV a proposé une modification à la *Loi sur les municipalités* qui lui donnerait le pouvoir d'imposer ses plans de gestion de la croissance aux municipalités membres en exigeant que leurs plans communautaires officiels soient compatibles avec ses buts. Les réactions négatives de certains conseillers municipaux de la région, qui prétendaient que cette modification représentait un abus de pouvoir, ont poussé le conseil du DRV à retirer sa proposition en faveur du maintien du modèle de partenariat.

En fait, les municipalités de banlieue ont réussi à modifier la Stratégie d'amélioration de la qualité de la vie dans la région de façon à permettre des aménagements supplémentaires dans les zones situées en périphérie du noyau régional et le long de la vallée du Fraser, tout en diminuant les objectifs de concentration de la croissance dans les zones centrales. L'objectif démographique pour la région métropolitaine clé est passé de 1 972 300 à 1 832 000, soit une diminution importante de 35 pour 100 par rapport aux prévisions pour la région (GVRD, Jan 1995). Les nouveaux objectifs représentent un compromis entre la vision du DRV pour la région et les plans communautaires antérieurs, lesquels se fondaient sur les prévisions de marché de la demande de logements.

**Tableau 2-3 : Prévisions de la croissance dans la région métropolitaine clé**

Prévisions	Population de la région métropolitaine clé
Données réelles en 1991	1 050 200
Tendances actuelles pour 2021	1 568 500
Plan original – 2021	1 972 300
Plan révisé - 2021	1 832 000

À l'heure actuelle, la Stratégie d'amélioration de la qualité de la vie dans la région n'a qu'un statut facultatif : les municipalités peuvent suivre les affectations de croissance démographique de même que les incidences en matière d'utilisation du sol de la structure régionale proposée ou elles peuvent ne pas en tenir compte. Il en va de même du concept de la Zone verte, qui se fonde entièrement sur la volonté des municipalités membres de répertorier et de protéger les zones vulnérables sur le plan écologique, les terrains à vocation récréative et les ressources renouvelables. Il ressort de nos entrevues et de notre dépouillement d'articles de journaux que les municipalités semblent suivre leurs propres objectifs d'aménagement, sans égard aux efforts de planification régionale. Par exemple, les nouveaux noyaux urbains de la région témoignent peut-être plus des priorités des municipalités en matière de gestion de la croissance que de tout plan régional stratégique. Finalement, selon au moins un observateur de la région, les municipalités membres ne respectent pas les orientations du conseil régional et continuent d'approuver l'étalement urbain (*Globe and Mail*, 11 juillet 1995, A6).

Il semble généralement reconnu que la structure actuelle de l'aménagement régional, qui se fonde sur un partenariat entre les municipalités et les autorités régionales, a passablement permis à la région de faire reconnaître le besoin de gérer la croissance.<sup>8</sup> Toutefois, des doutes sérieux planent sur sa capacité de mettre en oeuvre les objectifs régionaux en matière d'utilisation du sol et de transport par suite de l'opposition de municipalités et de groupes de citoyens récalcitrants qui veulent préserver les choses dans leur état actuel.

### 2.7.1.2 Loi sur les stratégies de croissance

Le gouvernement provincial a tenté de renforcer les institutions d'aménagement régional de la Colombie-Britannique en adoptant, il y a quelque temps, la *Loi sur les stratégies de croissance*. Cette loi, qui se compose de modifications à la *Loi sur les municipalités*, confère le pouvoir d'adopter des stratégies de gestion de la croissance au niveau régional et exige la compatibilité entre les plans régionaux et municipaux au moyen d'un processus d'acceptation réciproque. Elle énonce également un éventail de mécanismes de résolution de litiges et confère au gouvernement provincial le rôle de facilitateur dans le système d'arbitrage des litiges.

La *Loi sur les stratégies de croissance* prévoit la formulation et l'adoption d'un plan régional qui bénéficie de l'appui des municipalités membres. Elle garantit également la compatibilité des plans municipaux avec les stratégies régionales, car elle exige que chaque municipalité membre dresse un «énoncé du contexte régional» qui indique de quelle façon son plan communautaire officiel s'harmonise ou s'harmonisera avec le plan régional. Elle ordonne finalement aux districts régionaux de tenir compte de quatorze objectifs définis par le gouvernement provincial (éviter l'étalement urbain, encourager des modèles de peuplement qui réduisent au minimum l'utilisation de la voiture, construire des logements adéquats et à prix abordable, etc.).

---

<sup>8</sup> C'est du moins ce qui ressort des entrevues menées aux fins de la présente étude. En effet, toutes les personnes rencontrées, à l'exception de celles qui représentaient les syndicats avaient directement participé au processus d'aménagement régional et appuyaient généralement les résultats.

Dans le cadre de ses efforts de mise en oeuvre, le ministère des Affaires municipales et du Logement a créé le Bureau des stratégies de croissance qui lui permettra de coordonner la participation de tous les autres ministères pour veiller à ce que l'élaboration de toute stratégie régionale de croissance tienne compte des intérêts de la province. Le Bureau a conclu des ententes avec le DRV pour relever les secteurs où la collaboration des parties sera nécessaire afin de mettre la stratégie en oeuvre. La Loi exige également que le DRV examine sa stratégie de croissance tous les cinq ans, ce qui lui permettra d'en corriger les lacunes et de traiter les problèmes de mise en oeuvre reliés à la stratégie originale.

Malgré son caractère très prometteur, la *Loi sur les stratégies de croissance* a fait l'objet de critiques de la part des promoteurs de la densification. Par exemple, la Commission des terres agricoles a signalé que la Loi ne permet pas vraiment au gouvernement de jouer un rôle de leader dans le domaine de la formulation de politiques et laisse le processus d'aménagement régional dans l'incertitude en ce qui concerne les résultats. De plus, elle ne prévoit pas l'adoption de mesures vigoureuses pour obliger les organismes provinciaux à appuyer les plans régionaux (Planning Institute of BC News, mars 1995, 19).

Les défenseurs de la densification ont aussi soutenu que les modifications ne donnent pas aux administrations régionales les pouvoirs nécessaires pour obliger les municipalités membres à mettre le plan en oeuvre. Selon Murchie, les similitudes entre ces propositions et ce qui se passe dans les États de l'Orégon et de Washington sont frappantes. Toutefois, il existe une grande différence : les subventions municipales dans ces États sont liées à la participation des municipalités à un plan régional que toutes acceptent et approuvent. (Murchie, 1995, 10).

### 2.7.1.3 Appui aux solutions régionales

L'issue des dernières tentatives d'aménagement régional et des modifications législatives sera partiellement fonction de l'appui que réserveront les intervenants et la population aux solutions régionales. En fait, certains grands intervenants contribuent à une sensibilisation des parties intéressées aux problèmes à l'échelle métropolitaine et aux solutions proposées.

Les promoteurs constituent, par exemple, l'un des groupes qui favorisent le plus la gestion de la croissance dans la région. En effet, les promoteurs et les constructeurs craignent que l'opposition de la population à toute croissance démographique rapide et ses effets secondaires donneront lieu à l'élection de conseils municipaux qui favoriseront l'arrêt de la croissance (ou une croissance zéro) et qui, par conséquent, empêcheront tout nouvel aménagement dans la région. (Urban Development Institute, 1991, 4). Un mouvement de lutte contre la croissance a vu le jour à Victoria et quelques membres du Urban Development Institute croient qu'il a réussi à freiner la croissance dans cette ville. L'industrie croit donc que la densification des collectivités permettra de maintenir le potentiel de croissance de la région tout en réduisant au minimum les incidences environnementales et les dépenses fiscales qui y sont reliées. On éviterait ainsi l'apparition d'autres groupements de lutte contre la croissance.

Deuxièmement, l'industrie se préoccupe du nombre limité de terrains aménageables à des fins de construction de maisons unifamiliales dans la région. La gestion de la croissance semble donc une

façon d'assurer une offre adéquate de terrains viabilisés. Cette attitude favorable envers la gestion de la croissance ne signifie pas pour autant que l'industrie de la construction appuie les politiques visant à enrayer l'aménagement de nouveaux terrains à la périphérie des villes. En fait, selon un fonctionnaire du gouvernement provincial, la «Home Builders Association» veut remonter dans le temps jusqu'aux années 50 et défricher des terrains malgré l'opposition des municipalités afin d'aménager de nouveaux secteurs à densité faible. Cela est notamment dû au fait que bien des entreprises de construction de la région sont des entreprises familiales tributaires de la construction, à petite échelle, de maisons isolées.

La Commission des terres agricoles est elle-même en faveur de l'adoption de solutions à l'échelle régionale aux problèmes liés à la croissance et à l'urbanisation et elle favorise grandement la densification dans le DRV. En plus de publier un bulletin qui préconise régulièrement le confinement urbain, elle a organisé plusieurs conférences sur le besoin de protéger les terres agricoles et mené et publié un certain nombre d'études sur les possibilités de densification dans la région (ALC, 1990). Elle s'est aussi opposée au concept selon lequel les terres agricoles constituent simplement une réserve de terrains à des fins d'urbanisation ultérieure. Son orientation générale est compatible avec celle de la Stratégie pour l'amélioration de la qualité de la vie dans la région et avec les objectifs de gestion de la croissance mis de l'avant par le DRV.

Toutefois, on ne devrait pas en déduire que les exploitants agricoles sont tous d'accord avec la prise de position de la Commission des terres agricoles. En fait, la «BC Feed Growers Association» et la «BC Federation of Agriculture» ont toutes les deux déclaré qu'il faudrait abolir la Réserve de terres agricoles. Ces deux organismes soutiennent en effet que l'agriculture est une activité économique en perte de vitesse par suite des accords de libre-échange, de l'adoption de règlements environnementaux particulièrement rigoureux et de la réduction des aides financières du gouvernement fédéral à l'industrie agricole. Ils estiment en fait que les politiques de protection des terres agricoles constituent des obstacles non justifiés à la vente de leurs terres au plus offrant.

La «Georgia Basin Initiative» (GBI) est un programme du gouvernement provincial qui a permis de sensibiliser la population au dossier de la gestion de la croissance régionale dans le DRV. Le bassin de Géorgie constitue la partie, située en Colombie-Britannique, d'une unité biorégionale plus vaste délimitée par les bassins hydrographiques qui se jettent dans le détroit de Géorgie, au Canada, et dans les détroits de Juan de Fuca et de Puget dans l'État de Washington. Il comprend l'ensemble du DRV et s'étend jusqu'au fleuve Powell, au nord, et jusqu'à Hope, à l'est, sur le continent. Il comprend aussi la ville de Victoria et les terres jusqu'au fleuve Campbell sur l'île de Vancouver. En 1992, la Table ronde de la Colombie-Britannique sur l'environnement et l'économie, qui avait reçu le mandat d'élaborer des propositions relatives à la gestion de la croissance dans cette biorégion, a recommandé la création de la GBI. L'objectif principal de cette initiative est de favoriser la durabilité de l'avenir du bassin grâce à des partenariats et à des consultations avec d'autres gouvernements, des organismes non gouvernementaux et le secteur privé.

Dans les documents et ouvrages qu'ils ont publiés, les responsables de la GBI ont déclaré que la croissance démographique rapide et l'étalement urbain constituaient deux grandes menaces à la durabilité de la biorégion (British Columbia Round Table on the Environment and Economy,

1993). Au début de 1996, la GBI a publié un énoncé des perspectives d'avenir. Le premier de ses huit principes directeurs est le suivant : la création de collectivités compactes et autonomes grâce à l'aménagement intercalaire et à des initiatives de réaménagement. Le ministère des Affaires municipales et du Logement, qui abrite maintenant les locaux de la GBI, favorise activement la promotion de cet énoncé.

Le bassin du Fraser constitue la partie du bassin de Géorgie qui comprend le DRV. Le Conseil de gestion du bassin du Fraser et le programme connexe représentent une autre initiative du gouvernement pour sensibiliser la population aux problèmes découlant de l'étalement urbain dans la région de Vancouver. Le Conseil est l'une des rares institutions en Amérique du Nord à être fondée sur des limites écologiques. Il favorise explicitement la durabilité de la région sur les plans social, écologique et économique. Le Conseil, créé à l'été de 1992, se compose de représentants de divers horizons : trois membres du gouvernement fédéral, trois du gouvernement provincial, trois des municipalités et trois des Premières Nations, et six membres d'organismes non gouvernementaux ou de représentants de la population. Dernièrement, le Conseil a publié un rapport sur l'état du bassin du Fraser dans lequel il précise que la croissance urbaine et l'étalement urbain menacent directement la durabilité du bassin. Le Conseil recommande l'instauration d'un système de surveillance pour évaluer les progrès en matière de confinement de l'urbanisation et de protection de l'environnement (FBMP, 1996).

Il est manifeste qu'un grand nombre d'initiatives gouvernementales lient la durabilité urbaine, en général, et la protection de l'environnement, en particulier, aux modèles de croissance régionale. Ces initiatives permettent aux groupements de citoyens de s'intéresser directement à la gestion de la croissance urbaine. Cette sensibilisation accrue aux liens entre l'urbanisation et la durabilité représente un changement par rapport au centre d'attention traditionnel des groupes écologiques de la région, qui se préoccupaient plutôt de la protection de la faune et des ressources.

De nouveaux groupes s'intéressant à la durabilité urbaine ont vu le jour, notamment la «Georgia Strait Alliance», et un certain nombre de conférences importantes ont attiré tout dernièrement l'attention du public sur l'aménagement urbain durable. Par exemple, la conférence sur l'accroissement des espaces verts dans les villes, qui a eu lieu à Vancouver en 1994, a réuni des universitaires, des activistes et des urbanistes en vue de les conscientiser davantage aux rapports entre l'urbanisation et la qualité de l'environnement. D'autres conférences ont également été tenues dernièrement à Vancouver sur les enjeux de la durabilité et les initiatives de surveillance en vue d'assurer la durabilité. Elles ont favorisé une plus grande sensibilisation à la gestion de la croissance et aux propositions de densification.

Certains groupes écologistes de la région critiquent le concept de «gestion» supplémentaire de la croissance et croient que le niveau de tolérance de la région a déjà été dépassé. Ils estiment que la croissance devrait être orientée vers d'autres régions de la province. Les groupes qui se consacrent à la préservation d'éléments naturels particuliers, comme les ruisseaux, sont susceptibles d'appartenir à cette catégorie, car ils perçoivent la densification de certains secteurs de la région comme une autre source de stress.

Même si de nombreux groupes de la région croient qu'il faut accroître les pouvoirs de l'office régional d'aménagement, d'autres insistent sur la nécessité de favoriser, de façon parallèle, la participation des citoyens au processus d'aménagement régional et de régie. Par exemple, «Community Steps», un regroupement d'organismes communautaires, appuie l'accroissement des pouvoirs en matière d'aménagement régional, mais croit que cela doit s'accompagner de la responsabilisation accrue des groupes populaires. Un certain nombre de propositions ont été mises de l'avant, y compris l'officialisation du rôle des groupements de citoyens dans le dossier de l'aménagement régional et celui du contrôle de l'aménagement local.

L'importance accrue des groupes de citoyens constituera sans aucun doute l'un des grands défis que devront relever les leaders politiques et communautaires de la région dans les années à venir. En effet, est-ce que l'accroissement du rôle des organismes de citoyens se traduira par une volonté plus grande d'accepter les compromis et les solutions politiques qu'il peut être difficile de tolérer à l'échelle locale, mais qui sont équitables sur le plan régional? Est-ce que les organismes locaux reconnaîtront, par exemple, le besoin de construire des logements à prix abordable dans toutes les collectivités de la région?

Même si de nombreux urbanistes craignent que l'intervention accrue des citoyens dans le processus d'aménagement gêne la réalisation des objectifs de gestion de la croissance et de densification, certains éléments semblent indiquer le contraire. Par exemple, une étude menée en 1993 révèle que les habitants d'un quartier de Vancouver qui s'étaient opposés à une série de projets de densification acceptaient plus volontiers la transformation de leur quartier, s'ils pouvaient participer au processus.

Nous avons vu qu'un certain nombre d'organismes de la région de Vancouver sont organisés à l'échelle régionale et favorisent l'aménagement régional et la gestion de la croissance. Mais cela ne devrait pas nous porter à penser qu'il existe un regroupement établi d'intérêts qui favorisent collectivement les politiques de densification dans la région. La situation à Vancouver est très différente de celle que l'on retrouve dans certaines régions urbaines des États-Unis, comme Portland ou San Francisco, où les écologistes, les promoteurs et les groupements favorisant l'équité sociale ont conclu des alliances en faveur de la gestion de la croissance. Dans la région de Vancouver, le lien le plus faible semble être le mouvement écologique, mais nous avons constaté que les promoteurs ne s'entendent pas tous sur cette question non plus. En outre, en l'absence de tout lien politique entre la densification et la construction de logements à prix abordable, même les défenseurs du logement et de l'équité sociale ont des positions ambivalentes sur cette question et peuvent favoriser la stabilité des quartiers plutôt que le changement.

Le Conseil de planification sociale et de recherche préconise la création d'institutions régionales vigoureuses aussi longtemps qu'elles continuent de s'intéresser aux préoccupations communautaires. Le Conseil croit que de nombreux dossiers sociaux, dont la construction de logements à prix abordable et l'offre de services accessibles, doivent être étudiés au niveau régional. Il a donc entrepris de s'intéresser quelque peu à la composante planification sociale du processus d'aménagement régional. Un certain nombre d'associations de défense du logement, dont la «Lower Mainland Tenants Rights Action Coalition», ont également préconisé la densification et la construction de logements secondaires comme méthodes de réalisation des

objectifs fixés en matière de logements à prix abordable. Quant à eux, les syndicats de la région n'ont pas d'opinions bien arrêtées sur l'importance des institutions régionales.

### **2.7.2 Liens entre l'utilisation du sol et la planification des transports**

La planification des transports dans la région de Vancouver n'a jamais été une responsabilité régionale (Friskin, 1994b). Avant la création du DRV, BC Electric, une société privée, puis BC Hydro, l'entreprise d'État de services publics qui a acheté BC Electric, se sont occupées de la planification et du fonctionnement des services de transport. Aucun des deux organismes ne préconisait vraiment le développement des transports en commun dans la région et favorisaient plutôt l'extension du réseau routier.

À sa création en 1967, le DRV n'était pas responsable des transports à l'échelle régionale, ni de la planification des transports en commun. Au cours des années qui ont suivi sa création, le district a exercé d'importantes pressions auprès du gouvernement provincial pour obtenir certains pouvoirs. Le conflit concernant l'exercice de pouvoirs dans la région était principalement axé sur la responsabilité du financement du système des transports. Les administrateurs du DRV ne voulaient pas être tenus de combler les déficits de fonctionnement au moyen des impôts fonciers et le gouvernement provincial voulait limiter sa participation financière, car les dépenses des services de transport en commun augmentaient rapidement. Une série d'organismes provinciaux ont continué, sans aucun accord, de planifier, de financer et d'exploiter les transports en commun dans la région.

Par exemple, le gouvernement provincial a unilatéralement décidé, en 1979, de construire le SkyTrain. Il a aussi choisi la technologie et l'itinéraire sans tenir compte des objections du DRV. Même si les principaux objectifs du gouvernement provincial étaient liés à Expo 86, à la création d'emplois et à l'obtention de subventions du gouvernement fédéral, l'itinéraire retenu aidait aussi à satisfaire l'objectif du concept de noyaux urbains que préconisait le Plan de 1975 pour l'amélioration de la qualité de la vie dans la région en reliant Vancouver, Burnaby et New Westminster.

En 1978, le gouvernement provincial a créé la Régie des transports urbains et lui a confié la responsabilité d'administrer les services que gérait BC Hydro dans les régions de Vancouver et de Victoria. Le gouvernement provincial a également conféré aux municipalités le droit de prélever un impôt foncier spécial pour financer l'expansion des services de transport. Les municipalités pouvaient aussi demander au gouvernement provincial d'imposer un impôt spécial sur la consommation d'électricité ou une taxe spéciale sur l'essence dans la zone desservie par le réseau de transport en commun. Le DRV a alors demandé au gouvernement provincial de prélever les deux types d'impôt. En 1983, le gouvernement provincial a créé la Société des transports du DRV, qui regroupait des maires et des conseillers locaux nommés par la province, mais qui avait peu de responsabilités.

En 1988, le gouvernement créditiste a entrepris une étude sur la planification des transports dans la région. Cette étude avait pour but de définir les priorités à court terme et d'élaborer un plan de transport pour 2001. Toutefois, un examen particulièrement important des incidences des autres

scénarios d'utilisation du sol sur les réseaux de transport a été reporté jusqu'à la «Phase II» de l'étude, phase que le gouvernement créditiste n'a jamais entreprise. Le rapport sur la planification à court terme recommandait l'affectation de 855 millions de dollars d'ici 1996 à la construction de nouvelles routes et à l'amélioration et à l'extension du réseau routier existant et l'octroi de seulement 640 millions de dollars aux systèmes de transport en commun.

En 1989, le gouvernement créditiste a annoncé une importante stratégie d'amélioration des transports en commun dans la région : la création d'un SeaBus (navette maritime), qui relierait les deux rives du bras de mer Burrard, le prolongement du SkyTrain de l'autre côté du fleuve Fraser jusqu'à Surrey, une opération d'un milliard de dollars, et le prolongement du SkyTrain jusqu'à Richmond, au coût de 700 millions de dollars. Ce plan ne correspondait pas du tout aux priorités en matière d'investissement dans les transports en commun que le DRV avait définies dans son Plan pour l'amélioration de la qualité de la vie dans la région. En effet, le DRV ne s'était jamais arrêté à la création d'un lien maritime et le prolongement du SkyTrain jusqu'à Surrey et Richmond était moins important que l'aménagement de la ligne Coquitlam, qui n'était pas prévue au programme de financement.

Dans le contexte actuel des nouvelles initiatives de planification stratégique dans la région, le DRV semble mieux intégré au processus de planification des transports dans la région, ce qui pourrait avoir des incidences positives sur les liens entre l'aménagement du sol et la planification des transports. Transport 2021 est un plan de transport à moyen et à long termes qu'on est en train de concevoir parallèlement au Plan stratégique pour l'amélioration de la qualité de la vie dans la région. Il s'agit d'un projet concerté placé sous la direction d'un comité composé de représentants du ministère des Transports et des Routes, du ministère du Développement économique, des Petites entreprises et du Commerce, de BC Transit, de BC Ferries, des municipalités et du personnel du DRV.

Ce plan prévoit l'utilisation de quatre outils politiques pour réduire la dépendance face à l'automobile dans la région et contrer l'étalement urbain : contrôles des utilisations du sol, gestion de la demande, rajustement des niveaux de services et augmentation des transports en commun (GVRD, 1993). Le plan prévoit que les organismes du gouvernement provincial (notamment BC Transit et le ministère des Transports et des Routes) et les pouvoirs publics locaux coordonneront les politiques des transports et les investissements d'infrastructures de façon à desservir et, par conséquent, à créer, une région plus compacte.

Le plan prévoit également la nécessité d'améliorer quelque peu les immobilisations du système de transports, y compris la création d'un service de transport rapide de première qualité entre les noyaux urbains de la région et l'amélioration des transports collectifs dans les zones plus compactes de la région. Ces deux mesures appuieraient et favoriseraient grandement la mise en oeuvre de la Stratégie pour l'amélioration de la qualité de la vie dans la région.

La gestion de la demande constitue l'un des autres grands aspects du plan. On propose à cet égard un certain nombre d'instruments de contrôle, comme des ponts à péage en direction de Vancouver, l'établissement du prix des routes, une taxe sur l'essence et des moyens pour dissuader

les employeurs qui offrent un stationnement gratuit à leurs employés. Ces mesures encourageraient la croissance démographique dans les quartiers centraux plutôt que dans les lotissements tributaires de la voiture à la périphérie du milieu urbain.

L'opposition farouche des automobilistes aux techniques de gestion de la demande risque de compromettre la mise en oeuvre de Transport 2021. En effet, les ponts à péage et les taxes sur le carburant sont des mesures que n'apprécient pas du tout les banlieusards de la région. Par contre, de nombreux citoyens semblent prêts à abandonner l'automobile et à prendre les transports en commun. Un sondage que le DRV a mené en 1994 révélait que 91 pour 100 des résidents préféreraient travailler dans la collectivité où ils habitent et que 80 pour 100 se serviraient moins de leur voiture s'ils avaient accès à un meilleur système de transport collectif. Ces observations indiquent que Transport 2021 a su faire valoir, d'une part, l'intégration de l'utilisation du sol à la planification des transports et, d'autre part, l'augmentation des investissements dans le système de transport en commun.

Malheureusement, il semblerait exister encore des tensions entre les besoins de planification à l'échelle régionale du DRV et les décisions du gouvernement provincial en matière d'investissements. Par exemple, la décision du gouvernement provincial d'appuyer la construction d'un itinéraire de transport rapide à travers Vancouver et Burnaby a fait l'objet de critiques véhémentes de la part des urbanistes de la région et du président du conseil régional, qui estimaient, selon Gregg Halsey-Brandt (*Globe and Mail*, 11 juillet 1965, A6), que le nouvel itinéraire n'était pas vraiment relié à la planification régionale et à l'orientation de la croissance. Dans les interviews qu'elles ont données, d'autres personnes ont signalé que seulement quelques mois avant la publication de Transport 2021, le ministère avait commandé deux études sur la construction de nouvelles autoroutes, y compris une autoroute vers la frontière, qui allaient tout à fait à l'encontre de la stratégie du DRV et de Transport 2021, laquelle préconisait une densification accrue du tissu urbain. Cette proposition donnera accès à la rive sud du fleuve, ce que ne favorise pas la stratégie.

### **2.7.3 Appui à la densification résidentielle au niveau local**

#### **2.7.3.1 Noyau régional**

La densification résidentielle est une question particulièrement importante dans la ville de Vancouver en raison des fortes pressions de croissance enregistrées dans cette zone, de la transformation progressive de quartiers entiers suite à la construction d'immeubles à densité élevée, et des effets de débordement des grands ensembles d'habitation sur les secteurs limitrophes.

Pratiquement toute formule de densification résidentielle a soulevé l'opposition d'un groupe quelconque de citoyens.

- Le réaménagement des terrains à vocation industrielle s'est heurté à la résistance des syndicats, des habitants des quartiers limitrophes et des industries qui restent.

- Les habitants des quartiers à faible densité se sont opposés au rezonage des zones commerciales adjacentes visant à permettre l'aménagement de logements au-dessus des magasins.
- L'aménagement d'appartements dans les sous-sols dans certains quartiers a soulevé la controverse et a même été carrément rejeté dans d'autres quartiers.

En raison du nombre limité de terrains dans la région et de leur prix élevé, les pressions de densification du noyau régional sont immenses. Même si le réaménagement des terrains à vocation industrielle a permis d'atténuer quelque peu ce problème, le recours à cette formule de densification est maintenant limité par suite de choix politiques. Étant donné que les zones de maisons unifamiliales sont très nombreuses dans la ville, on s'attend à ce que les promoteurs s'attaquent avec acharnement à la densification des quartiers au stade de la maturité.

Les conflits avec les habitants de quartiers à densité plus faible devraient devenir plus fréquents et plus intenses à mesure que ceux-ci mettront tout en oeuvre pour protéger le cachet de leur quartier. Les associations de quartier sont bien organisées et ont l'habitude de combattre les tentatives de densification qui menacent leur quartier ou qui cherchent à trop le transformer. On entend par «cachet d'un quartier» l'aspect physique du quartier ou sa composition sociale, mais, dans les deux cas, on se reporte toujours au désir des habitants de protéger les valeurs de leur quartier.

Les résidents de quartiers s'opposaient également aux initiatives de densification pour d'autres raisons : augmentation de la circulation dans leur quartier, surutilisation des installations locales, comme les parcs, aménagement médiocre des terrains, destruction du patrimoine, disparition des espaces verts par suite de l'aménagement intercalaire, diminution de la valeur des propriétés environnantes, obstacles à la vue, et crainte d'une diminution générale de la qualité de vie dans la zone. Les résidents s'inquiétaient également des incidences cumulatives des initiatives de densification sur les services locaux, comme les écoles et les garderies, et notamment sur la valeur des biens. Finalement, certains habitants semblaient craindre que l'accroissement de la densité dans leur quartier s'accompagne d'une augmentation de la criminalité, du vandalisme et des problèmes sociaux par suite du surpeuplement et de l'arrivée massive de personnes provenant de contextes socio-économiques différents.

La gestion de ces conflits constituera l'un des principaux défis des responsables de l'urbanisme dans la région. En effet, la résolution de ces problèmes déterminera dans une certaine mesure si la région atteindra ses objectifs de gestion de la croissance.

On fait souvent remarquer dans la région que la population s'oppose à la fois à la densification des quartiers et à l'étalement urbain. De nombreuses personnes que nous avons rencontrées ont relevé cette contradiction et souligné le besoin de faire mieux comprendre à la population les rapports entre les deux phénomènes. En effet, si les habitants veulent accroître l'efficacité du système urbain, ils doivent aussi accepter une certaine densification du tissu urbain.

La ville de Vancouver est la municipalité de la région qui a mis sur pied le plus grand nombre d'initiatives de sensibilisation de la population. En effet, elle a mené de vastes consultations sur le nouveau plan communautaire officiel, organisé une «foire aux idées» particulièrement réussie, tenu des référendums sur les logements secondaires, créé des comités de quartier chargés de conseiller le service d'urbanisme de la ville, et mis sur pied un certain nombre d'autres mécanismes de participation afin, notamment, de traiter des préoccupations des résidents face à la transformation de leur quartier et de leur ville.

Ces mécanismes de consultation ont permis à la municipalité de présenter des solutions de rechange réalistes aux habitants. Par exemple, lorsqu'ils doivent choisir entre un plus grand encombrement des rues et des routes suite à l'arrivée des banlieusards ou l'accroissement de la densification résidentielle de leur quartier, les habitants sont plus susceptibles de retenir cette deuxième solution. Et lorsqu'on leur a demandé s'ils préféreraient protéger leur propre quartier au détriment de la préservation des terrains à vocation industrielle, qui sont sources d'emplois, ils ont accepté la transformation de leur quartier afin de protéger l'utilisation actuelle des terrains à vocation industrielle (DeMarco, 1995).

La ville étudie également des façons novatrices de lier la qualité des quartiers à la densification. Par exemple, l'«Urban Development Institute» a proposé de lier les installations de quartier, comme les parcs, les garderies et les bibliothèques de quartier, à l'acceptation de la densification. La ville de Vancouver envisage de faire la même chose (Urban Development Institute, 1993).

Le concept de «centre de quartier», une idée qui résulte de la notion du village urbain liée au mouvement du nouvel urbanisme aux États-Unis, représente une autre solution au dilemme entre le besoin de tenir compte de la croissance dans les zones déjà bâties et la nécessité de stabiliser les quartiers existants. Le centre de quartier est une zone à densité élevée et à usages polyvalents qui constitue le point d'attraction d'un quartier donné. Les urbanistes de la ville ont proposé ce concept en 1989, mais les conseillers, soucieux des réactions des citoyens, l'ont abandonné deux ans plus tard. En 1995, le plan officiel de la ville de Vancouver a remis cette idée de l'avant en proposant la création de 20 villages urbains capables d'absorber les 160 000 nouveaux résidents qui devraient s'installer dans la ville d'ici 2021, conformément au plan régional de répartition de la croissance. Les consultations publiques menées dans le cadre du processus d'élaboration du plan ont révélé que les résidents actuels appuient plus le concept de village urbain que la dispersion des nouveaux résidents dans les quartiers déjà existants (Vancouver, 1995).

### **2.7.3.2 Zones suburbaines**

Les habitants des régions suburbaines s'opposent vivement à toute initiative de densification pour plus ou moins les mêmes raisons que celles qu'invoquent les habitants du coeur métropolitain. Toutefois, les habitants des banlieues font également valoir qu'ils ont justement choisi de vivre en banlieue pour s'éloigner des quartiers à densité élevée du centre.

Le type de densification le moins controversé semble être celui du noyau urbain. En effet, les articles de journaux semblent pour la plupart favorables à ce concept et ne mentionnent aucun

conflit intense dans les quartiers. Cela est peut-être dû au fait que la plupart des noyaux urbains de banlieue sont en train d'être créés dans des zones qui sont relativement peu bâties.

Dans les zones suburbaines situées à l'extérieur des noyaux urbains, le principal concept de densification que favorisent les urbanistes de la région est celui des collectivités complètes. Ce concept a été conçu de façon à s'appliquer aux collectivités existantes et se fonde sur les trois principes suivants : une plus grande diversité des utilisations du sol et des types de logement, la densification du tissu urbain, et la création d'un équilibre entre les utilisations à des fins d'emploi et résidentielles. Toutefois, on s'attend à ce que les habitants des banlieues opposent une plus grande résistance à cette notion étant donné que ces trois principes enfreignent essentiellement le concept de la vie en banlieue. Par exemple, comme un analyste l'a fait remarquer, certaines municipalités de banlieue de la région agissent :

comme s'il existait quelque chose d'incompatible entre les habitants de divers types de logement... La diversité des types de logement, même lorsqu'il s'agit de constructions basses, est considérée comme une espèce de malaise social qu'il faut à tout prix éviter. Si elle est inévitable, la diversité doit se retrouver loin des «vrais» quartiers.

Un autre urbaniste d'une municipalité de banlieue proche a souligné qu'il serait difficile d'appliquer le concept à une banlieue existante et qu'il fallait s'attendre à ce que les résidents s'opposent farouchement à toute initiative de densification et d'aménagement intercalaire nécessaire pour créer une collectivité complète. Il estimait aussi que les nouvelles municipalités de banlieue ne comprenaient pas vraiment le besoin de ralentir l'expansion résidentielle en vue de créer un certain équilibre avec la croissance de l'emploi (Kellas, 1994, 22). Par conséquent, les élus locaux et les habitants des banlieues ne sont pas susceptibles de réserver un accueil chaleureux au concept de la collectivité complète.

Lorsque les urbanistes des banlieues acceptent cette idée, ils la transforment plutôt en concept d'aménagement de nouveaux terrains qu'en stratégie de réaménagement des collectivités existantes. Par exemple, les municipalités de Chilliwack et de Surrey s'intéressent au concept de la collectivité complète, mais surtout pour ce qui est des nouveaux terrains. Un urbaniste du district régional a signalé que la viabilité de ces ensembles à utilisations multiples est fragile et que le concept même de la collectivité complète peut être remis en question. Selon lui, il est absolument impossible d'obtenir la polyvalence des utilisations du sol nécessaires pour créer une collectivité complète à partir de rien. C'est de l'utopie à l'état pur.

Le DRV a peu de moyens à sa disposition pour contrer l'opposition des banlieues aux initiatives de densification de leur territoire grâce au réaménagement des collectivités existantes à faible densité. En fait, il n'a pas les compétences nécessaires dans deux domaines fondamentaux : il n'a aucun contrôle sur les investissements au chapitre des transports (une responsabilité du gouvernement provincial) et il ne peut pas réglementer le logement et l'utilisation du sol (une responsabilité des pouvoirs publics locaux). Il est donc difficile de voir comment toute stratégie régionale de croissance adoptée en vertu de la nouvelle loi permettrait d'améliorer cette situation, car les stratégies de ce genre ne portent normalement pas sur les questions détaillées d'aménagement du sol qui sont nécessaires pour assurer une polyvalence équilibrée des utilisations

du sol dans une collectivité. L'avenir du concept des collectivités complètes est donc fonction de l'appui que les municipalités de banlieue accorderont à cette notion.

La situation est tout aussi complexe en ce qui concerne les attitudes des résidents face à la gestion de la croissance. Dans certains cas, les résidents semblent s'opposer aux projets de densification fondés sur des outils politiques. Par exemple, dans les banlieues où l'on prévoit un accroissement démographique, le plan régional ne semble pas populaire. La grande majorité des résidents de Coquitlam s'opposent au rôle que le plan stratégique du DRV a dévolu à leur municipalité. Ce plan augmenterait de 100 pour 100 la population déjà élevée de la ville (à un taux de 5,5 pour 100 par année). Dans un sondage mené en 1994, environ la moitié des résidents ont indiqué qu'ils souhaiteraient que la ville diminue son rythme de croissance et 21 pour 100 voulaient un moratoire sur toute forme de croissance.

### 2.7.3.3 Conception urbaine

L'une des questions qui semblent soulever l'opposition farouche des habitants de toute la région est celle des tours d'habitation. Frisken (1994b, 528) est d'avis que cette résistance trouve ses racines dans la splendeur du paysage de la région et souligne que toute structure qui domine l'environnement est susceptible de gêner la vue de quelqu'un.

À Vancouver, plusieurs tours d'habitation particulièrement laides ont renforcé les craintes des résidents face à la «densification progressive» qui menace leur quartier. Mais cela est une question qui préoccupe également les banlieues, particulièrement là où des ensembles d'habitation à densité élevée sont proposés le long des artères de circulation ou dans les noyaux municipaux.

Quant à eux, les partisans de la densification soulignent que l'augmentation de la densité ne signifie pas nécessairement la construction de tours de béton laides et inesthétiques. Par exemple, la coopérative Four Sisters, un ensemble de sept étages dans le quartier Gastown, est souvent cité comme un bon modèle d'esthétique urbaine.

Les nouvelles réflexions sur l'esthétique urbaine dans la région se sont particulièrement portées sur l'aménagement d'immeubles bas à densité moyenne. Comme l'a précisé une des personnes que nous avons interviewées :

Nous devons maintenant informer la population que nous voulons construire des immeubles bas et jumelés, et non des tours d'habitation à densité très élevée comme dans l'ouest de la ville. Mais nous ne voulons pas construire des maisonnettes propettes avec un jardin à l'avant, un jardin à l'arrière, un jardin sur le côté et une grande marge de recul. La structure physique des bâtiments sera plus ou moins la même, mais leur superficie sera réduite.

L'Urban Development Institute reconnaît le besoin d'adopter des politiques qui autoriseront l'accroissement des densités et favorise le concept d'immeubles à densité moyenne avec accès au transport en commun et à d'autres installations. Il prétend que les maisons en rangées attirent moins les foudres des résidents des quartiers, sont plus faciles à financer que les condominiums en hauteur et constituent des investissements moins risqués pour les promoteurs immobiliers, car

la diversité accrue des types de logement attire un plus grand nombre de personnes. L'intérêt plus grand que les accédants à la propriété manifestent envers les constructions basses ajoute également à l'attrait des formules de logement à densité moyenne dans la région (Urban Development Institute, 1993).<sup>9</sup>

#### **2.7.4 Reconnaissance du coût véritable de l'étalement urbain**

L'affectation des dépenses d'immobilisation reliées à la croissance constitue une autre question financière dans la région. Le gouvernement provincial a entrepris de céder la responsabilité du financement de la nouvelle croissance aux pouvoirs publics locaux. Quant à elles, de nombreuses municipalités de la région ont adopté des politiques de répartition des coûts qui obligent les promoteurs à assumer la plus grande partie des dépenses liées à toute nouvelle croissance. Les promoteurs peuvent, à leur tour, transférer ces coûts aux nouveaux propriétaires de maison. Les partisans de la densification dans la région, y compris l'industrie de l'immobilier (UDI, 1990), ont proposé de réformer le système des redevances d'exploitation pour qu'il serve à orienter l'emplacement et les types de nouveaux logements devant être construits. Au lieu d'être fondées sur une unité de mesure, les redevances pourraient être structurées de façon, selon le cas, à être plus élevées dans les zones où l'aménagement est le moins souhaitable ou à encourager la construction d'immeubles multi-familiaux.

Le recours à divers instruments financiers pour orienter la croissance est une technique qui gagne en popularité dans la région. Les participants à notre enquête étaient d'avis que les subventions accordées à la construction de routes dans les banlieues devraient être liées à la réalisation des objectifs de gestion de la croissance, comme la densité et la polyvalence des nouveaux aménagements. Au lieu d'approuver automatiquement les demandes de financement des municipalités, le gouvernement provincial ou les autorités régionales devraient se demander si une proposition donnée contribue ou non à la réalisation de ses objectifs de croissance.

Comme l'a précisé une personne :

Il faudrait que cela soit lié au financement public des municipalités. Autrement dit, le DRV devrait déclarer à une administration municipale que si elle veut une subvention au titre du transport en commun ou du fonctionnement des bibliothèques, par exemple, elle doit zoner, à l'avance ou non, certains secteurs ou appuyer certaines densités. Les politiciens locaux seraient alors forcés de déclarer aux groupes communautaires que la construction de ces installations dans le secteur en question est liée à l'acceptation des ensembles d'habitation à densité plus élevée que proposent les promoteurs.

La répartition des dépenses de transport entre le gouvernement provincial et les pouvoirs publics locaux constitue une question accessoire. À l'heure actuelle, la province prend en charge 100 pour 100 des dépenses d'immobilisation liées à l'amélioration des services de transport, contrairement

---

<sup>9</sup> Afin d'étudier les incidences de la ville compacte, l'Institut a mis sur pied un comité sur la densification en 1991 chargé d'étudier les questions de la densité, de l'équilibre entre les emplois et le logement, et des ensembles compacts. Le comité a publié son rapport en 1993.

à l'Ontario où les municipalités doivent en assumer environ 25 pour 100. Par conséquent, les municipalités de la Colombie-Britannique sont moins susceptibles de vouloir accroître les densités et d'atteindre certains objectifs de densification. La correction de ce déséquilibre favorisera peut-être la réalisation d'un consensus sur les politiques de densification dans la région.

## **2.8 Conclusion**

Le présent chapitre, comme les chapitres portant sur Toronto et Montréal respectivement, comprend un résumé de nos conclusions relatives aux quatre grands volets de la gestion de la croissance et de la densification, y compris une évaluation de ce qui suit :

- le degré de coordination, par le gouvernement provincial, de ses propres interventions dans la zone métropolitaine pour gérer efficacement la croissance et promouvoir la densification;
- l'efficacité de la planification, par les municipalités, de la zone métropolitaine suite à leurs propres initiatives ou aux initiatives du gouvernement provincial pour gérer la croissance et promouvoir la densification à l'échelle régionale;
- le niveau d'influence du gouvernement provincial sur les questions d'urbanisme afin de favoriser la gestion de la croissance et la densification;
- les initiatives de gestion de la croissance et de promotion de la densification dans les limites territoriales des municipalités de la zone métropolitaine.

### **2.8.1 Coordination par le gouvernement provincial**

En 1980, le gouvernement provincial a proposé une nouvelle loi sur l'utilisation du sol qui devait permettre de coordonner les interventions des divers ministères dans le domaine de l'aménagement du sol. Les initiatives du gouvernement provincial n'ont pas toutes contribué également à la gestion de la croissance dans la zone métropolitaine. Toutefois, en 1993, le gouvernement provincial a discrètement abrogé cette loi et, depuis, il n'existe aucun mécanisme officiel de coordination de l'action gouvernementale dans la région. Par conséquent, le gouvernement provincial n'a pas toujours tenu son engagement d'appuyer la gestion de la croissance et la densification à l'échelle régionale.

Le gouvernement a également pris des mesures pour faciliter la mise en oeuvre du concept des noyaux urbains grâce à la création de sociétés d'État chargées de promouvoir le réaménagement du centre de la ville de New Westminster et l'aménagement de Lonsdale Quay, près de la gare maritime (le «SeaBus» relie ce noyau urbain au centre-ville de Vancouver). Les décisions que le gouvernement provincial a prises en ce qui concerne les investissements dans le secteur du transport en commun résultaient d'un certain nombre de facteurs qui n'étaient pas reliés aux plans régionaux d'utilisation du sol, mais qui, néanmoins, appuyaient les objectifs généraux du Plan pour l'amélioration de la qualité de la vie dans la région.

Toutefois, d'autres interventions des autorités provinciales enfreignaient ouvertement ce plan. Par exemple, la Réserve de terres agricoles a progressivement diminué dans la région pendant les années 1980, ce qui, dans certains cas, a causé des conflits particulièrement importants entre le DRV et le gouvernement provincial par rapport aux propositions visant à soustraire certaines parcelles de terrains à la réserve. Même si le nouveau gouvernement néo-démocrate semble se préoccuper davantage de la protection des terres agricoles, les clauses de maintien des nouveaux règlements ont quand même entraîné la disparition d'un certain nombre de terrains.

L'expansion du réseau routier constitue un autre élément des politiques provinciales qui a nui à la réalisation des objectifs de gestion de la croissance dans la région. Même si l'on a accordé une plus grande attention au besoin d'accroître les services de transport en commun après le grand débat sur les autoroutes de 1967, le gouvernement provincial a néanmoins continué de fortement subventionner l'usage de l'automobile grâce à son programme de financement des infrastructures routières. Dans certains cas, ses décisions en matière de financement contredisaient directement les objectifs de gestion de la croissance dans la région.

### **2.8.2 Planification de la zone métropolitaine**

La région de Vancouver est la seule des trois zones métropolitaines visées par le présent rapport à avoir mis sur pied un organisme de planification régionale plus ou moins efficace. Mais la création de cet organisme résulte davantage des caractéristiques géographiques de la région que d'une volonté politique ou juridique. En effet, le DRV ne dispose que de pouvoirs limités pour faire accepter sa vision de planification et d'aménagement par les municipalités membres. Par le passé, le DRV ne possédait pas le pouvoir d'approuver ou de modifier les plans municipaux, ni ne jouissait de pouvoirs directs sur l'utilisation du sol. De plus, il n'était pas nécessaire que les plans des municipalités de la région soient compatibles avec le plan régional. Même si la région contrôle le prolongement des conduites d'approvisionnement en eau et des égouts, elle a estimé qu'elle ne disposait pas des pouvoirs nécessaires pour influencer sur les modèles d'urbanisation. La manifestation la plus flagrante de cette absence de pouvoirs à l'échelle régionale a sans contredit été la multiplicité des noyaux urbains planifiés, dont le nombre est bien supérieur à ce qui est économiquement viable, et le maintien de formes d'aménagement à densité faible dans les banlieues. Toutefois, comme les auteurs d'un document réalisé pour le DRV le signalent :

C'est au niveau de la parcelle de terrain que l'on atteindra l'objectif d'amélioration de la qualité de la vie au niveau régional. C'est également à ce niveau que les conséquences à l'échelle régionale du maintien des tendances actuelles et des politiques actuelles d'urbanisation seront les moins remarquées. Par conséquent, il faut changer les plans communautaires officiels si l'on veut influencer sur l'inertie de ces tendances et politiques et, par conséquent, sur les modèles d'utilisation du sol et mettre en oeuvre des politiques qui favoriseront l'amélioration de la qualité de la vie dans la région. (GVRD, 1993, 20) (notre traduction)

Par suite des modifications apportées récemment à la *Loi sur les municipalités* en vue de favoriser l'acceptation réciproque des plans aux niveaux local et régional, les municipalités seront davantage incitées à élaborer des plans compatibles les uns avec les autres, mais cela sera, en dernière

analyse, fonction du taux de confiance et de collaboration qui existe entre elles. Étant donné que le DRV ne dispose d'aucun pouvoir d'administration officiel, il est tributaire de la collaboration des municipalités de la région lorsqu'il désire faire une intervention importante. Malgré les tensions et conflits signalés ci-dessus, cette situation a néanmoins permis aux municipalités membres d'établir des relations de confiance entre elles, phénomène qui n'existe pas dans d'autres régions métropolitaines où les conflits entre les municipalités urbaines, de banlieue et rurales sont intenses.

Ce niveau de collaboration peut être imputable à l'important consensus qui existe dans la région depuis quelques années sur le besoin de protéger l'environnement. Comme l'a signalé Sancton (1964, 68) :

Les urbanistes de Vancouver sont beaucoup plus obsédés, pour des raisons parfaitement compréhensibles, par la protection de l'environnement physique et naturel et par le besoin d'assurer la qualité de vie dans leur région, que ceux d'autres régions métropolitaines du pays. (notre traduction)

Le Plan d'amélioration de la qualité de la vie dans la région qui a fait suite à ce consensus est sans contredit une version édulcorée de ce que les urbanistes régionaux voulaient vraiment accomplir. Il s'agit, néanmoins, d'une réalisation importante lorsqu'on la compare aux tendances actuelles. Même si la nouvelle *Loi sur les stratégies de croissance* n'a aucune incidence importante sur la répartition des pouvoirs entre la région et les municipalités locales, elle constituera néanmoins un mécanisme supplémentaire pour créer une vision régionale que la plupart des municipalités peuvent accepter et mettre volontiers en oeuvre.

### **2.8.3 Influence du gouvernement provincial sur la planification municipale**

Le gouvernement provincial considère la gestion de la croissance dans la région comme une façon de réduire les exigences en matière d'infrastructures, de préserver les terres agricoles et de contrer toute détérioration supplémentaire de l'environnement. Il intervient indirectement dans le domaine de la gestion de la croissance : il a créé la Réserve de terres agricoles pour protéger les terres agricoles et il a prévu un cadre institutionnel en évolution pour favoriser la collaboration à l'échelle régionale. Toutefois, il n'a pas adopté beaucoup de politiques pour orienter les activités dans ces deux secteurs.

Pour ce qui est de l'offre de logements, le gouvernement provincial a pris une part active à la construction de logements à but non lucratif, mais il a développé l'habitude de laisser les pouvoirs publics locaux prendre les décisions dans le domaine de l'offre de logements. Par conséquent, il n'a pas joué un rôle de leader en adoptant des politiques visant expressément à promouvoir la densification. Toutefois, par suite de l'augmentation des loyers et du prix des maisons et de ses préoccupations face au caractère abordable des logements, le nouveau gouvernement néo-démocrate a commencé à intervenir un peu plus dans ce domaine. Par exemple, les modifications qu'il a apportées à certaines lois confèrent aux municipalités de nouveaux pouvoirs pour promouvoir la création de logements à prix abordable et, probablement, à densité plus élevée.

Même s'il semble que le gouvernement provincial s'apprête à jouer un rôle plus important, il n'a toujours pas adopté de politiques officielles sur le type d'urbanisation à privilégier dans le DRV. Par exemple, il n'a défini aucun but en matière de normes ou de politiques (logement à prix abordable, densités, mélange de types de logements, utilisation des transports) que devraient viser les municipalités. En outre, le gouvernement provincial n'intervient pas vraiment dans le processus de planification officielle au niveau municipal, là où les politiques de gestion de la croissance et de densification sont (ou ne sont pas) mises en oeuvre. Finalement, les politiques provinciales qui influent véritablement sur les modèles de croissance, comme les mesures législatives sur les redevances d'exploitation, ne servent pas nécessairement à orienter la croissance ou à encourager des modèles de logement plus compacts.

Grâce à son financement d'études et à sa participation aux activités de divers comités de travail techniques, le gouvernement a contribué à la formulation de plans régionaux, dont celui de la Commission régionale d'aménagement du sud-ouest de la province, le Plan de 1975 pour l'amélioration de la qualité de la vie dans la région du DRV et le Plan stratégique, toujours en vigueur. Toutefois, il a évité d'intervenir directement dans la planification régionale.

Son influence la plus importante sur les modèles de peuplement dans la région a résulté de ses investissements directs au chapitre des infrastructures. En effet, les municipalités de la région se livrent actuellement concurrence pour obtenir des investissements du gouvernement provincial dans le domaine des transports et certaines sont même allées jusqu'à accepter une certaine part de l'accroissement démographique prévu dans la région à la condition de pouvoir bénéficier de nouveaux services de transport. Par exemple, quand les autorités provinciales ont demandé à Burnaby, Coquitlam et Richmond d'accepter un nombre de nouveaux habitants supérieur aux prévisions de leurs plans municipaux, les trois villes ont déclaré que cela ne serait possible que si on prolongeait les services de transport en commun vers elles. (Burnaby, 1994). Comme les nouvelles réalités fiscales commencent à limiter les capacités financières du gouvernement provincial, l'influence de ce dernier peut commencer à diminuer dans la région.

#### **2.8.4 Urbanisme**

Pendant les années 1980 et au début des années 1990, la ville de Vancouver est devenue la municipalité la plus active au chapitre de la densification dans la région. En effet, elle a grandement favorisé les initiatives de densification et de création de logements à prix abordable et elle avait une bonne longueur d'avance sur les autres municipalités de la région et sur les initiatives législatives du gouvernement provincial. En effet, tant les partis de droite que ceux de gauche de la municipalité ont accepté, sous réserve, l'objectif de la densification. La gauche estime, pour sa part, qu'il est normal pour elle d'appuyer la création de logements à prix abordable et la droite, quant à elle, appuie l'industrie de l'immobilier. Tous les partis conviennent que la densification est nécessaire pour freiner l'étalement de l'urbanisation dans les banlieues éloignées, corriger le déséquilibre logements/emplois dans le centre régional, et réduire les déplacements quotidiens des banlieusards. Étant donné qu'elle détient sa propre charte municipale, Vancouver dispose d'une bonne marge de manoeuvre pour adopter des politiques novatrices dans ce domaine.

Toutefois, même à Vancouver, les conseillers municipaux hésitent à appuyer l'objectif de densification par suite de sa nature controversée. Les conseillers de gauche peuvent s'opposer aux initiatives de densification, car elles entraînent l'embourgeoisement des quartiers et la disparition de logements modestes au profit de condominiums de grand standing. Quant à eux, les conseillers de droite sont plus susceptibles d'écouter les citoyens et de limiter les projets de densification dans les quartiers plus affluents. Les banlieues proches, comme Burnaby et New Westminster, sont aux prises avec les mêmes problèmes, ce qui témoigne de l'importance qu'elles accordent tant aux questions d'urbanisation qu'aux critiques des citoyens.

Dans les banlieues éloignées, l'appui que les conseils municipaux accordent aux initiatives de densification est plus inégal. Dans certaines municipalités de banlieue, comme Anmore et Valcaro, le taux d'appui aux initiatives de ce genre peut être moindre étant donné que le parc immobilier est plus récent et en bon état, que les possibilités de densification sont moins nombreuses et que les politiciens municipaux ont été élus pour protéger et préserver un mode de vie axé sur la densité faible des quartiers.

Par contre, les élus des banlieues savent très bien qu'ils ne peuvent pas freiner les demandes de densification résidentielle dans leurs municipalités. S'ils veulent préserver les aménagements ruraux, éviter d'affecter des sommes importantes à la construction d'infrastructures, offrir aux personnes âgées la possibilité de continuer à vivre dans leur propre quartier, et prévoir divers types de logements qui correspondent aux besoins d'une population en mutation, ils devront autoriser des formes d'urbanisation novatrices. Certains conseils de banlieue, comme ceux de Richmond et de Surrey, autorisent, par exemple, et encouragent même certaines formes de densification. Toutefois, tout comme dans le noyau régional, ces conseils n'appuient que les projets de densification qui ne menacent pas les quartiers existants. Cela veut donc dire qu'ils appuient généralement le concept des noyaux urbains et la densification le long des grandes artères.

La plupart des municipalités de la région désirent vraiment mettre en oeuvre, de leur plein gré, des politiques de densification et de gestion de la croissance, mais à des rythmes différents. En fait, la plupart des politiques locales dont nous avons traitées résultaient d'actions que les pouvoirs publics locaux avaient prises de façon unilatérale, afin de s'adapter aux nouvelles conditions économiques et démographiques, et non des directives des paliers gouvernementaux supérieurs.

Les modifications législatives que le gouvernement provincial a apportées depuis 1992 visaient à supprimer les obstacles réglementaires et à accorder aux municipalités davantage de pouvoirs pour répondre aux demandes d'accroissement de la densification et de construction de logements à prix abordable. Comme le gouvernement provincial peut de moins en moins subventionner la construction de logements à prix abordable, que les pressions du marché s'accroissent en faveur de l'offre de tout un éventail de types de logements dans la région et que la valeur des terrains ne cesse d'augmenter, le rôle des municipalités devrait continuer de croître.

## Chapitre 3

# Région de Toronto

### 3.1 La région et son mode d'administration

La région du grand Toronto (RGT) est une unité administrative qu'a définie le gouvernement provincial et qui correspond approximativement à la région métropolitaine de recensement de Toronto. En 1991, la RGT comprenait 4 235 756 habitants et couvrait une superficie de 7 200 kilomètres carrés (voir les figures 3-1 et 3-2).

Au centre de la région se trouve la municipalité de la communauté urbaine de Toronto (CUT), une municipalité de palier supérieur qui se compose de la ville de Toronto et de cinq autres municipalités de palier inférieur (municipalités de secteur) : York, North York, East York, Etobicoke et Scarborough. Le gouvernement provincial a créé la communauté urbaine en 1953 pour favoriser la coordination de l'aménagement, des infrastructures et de la fourniture des services dans le territoire qui relevait de sa compétence. Depuis 1988, la communauté urbaine est placée sous la direction d'un conseil qui se compose de représentants directement élus et des maires des municipalités de palier inférieur, qui en font partie d'office.

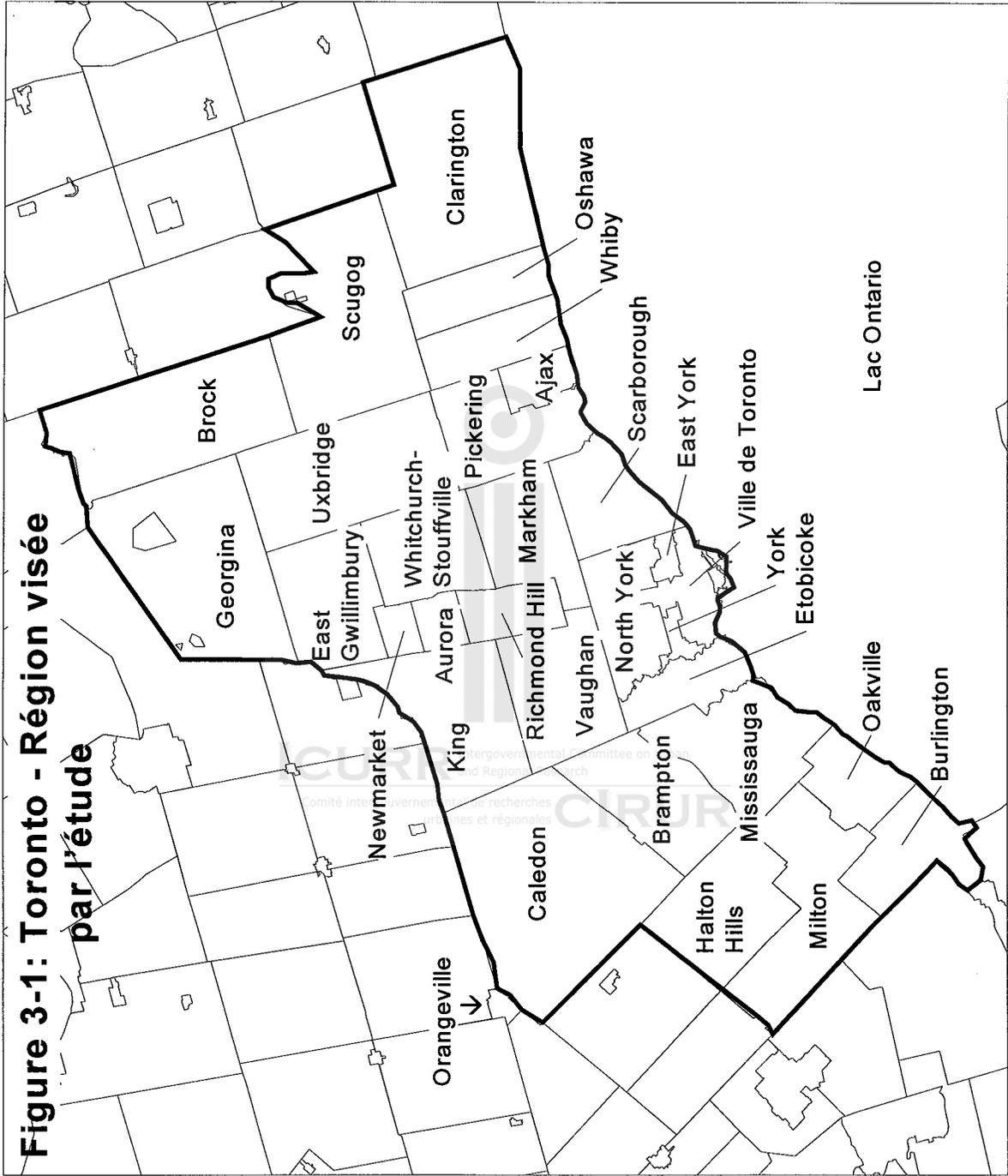
Quatre municipalités régionales avoisinant la communauté urbaine de Toronto et dotées de conseils de gestion distincts ont été créées au début des années 1970 pour assurer une planification plus efficiente des capitaux et l'administration efficace des services régionaux. Il s'agit des municipalités régionales de Durham, York, Peel et Halton.<sup>1</sup> Ces régions se composent à leur tour de 24 municipalités de secteur, allant de grandes villes comme Oshawa à des collectivités relativement peu peuplées comme East Gwillimbury. En tout, la RGT comprend 30 municipalités de secteur de palier inférieur et cinq municipalités régionales de palier supérieur.

Les municipalités de palier supérieur sont responsables de l'établissement des modèles de peuplement, mais elles se contentent de définir les politiques et ne s'occupent généralement pas de la réglementation des utilisations du sol. En principe, les administrations régionales sont responsables des infrastructures à l'échelle régionale, comme les routes à grande circulation et les collecteurs principaux. Les municipalités de palier inférieur appliquent la plupart de leurs pouvoirs en matière d'aménagement du sol au contrôle de l'aménagement, même si elles sont tenues de respecter les politiques régionales et provinciales d'aménagement du sol, étant donné qu'elles doivent faire approuver leurs plans.

---

<sup>1</sup> Les membres de ces conseils sont élus dans le cadre d'un système de suffrage double et direct en vertu duquel les candidats se présentent à la fois aux conseils de palier supérieur et de palier inférieur. La dynamique politique qui sous-tend ce système est supposée être la même que celle qui s'applique aux élections indirectes, à savoir que les conseillers du palier supérieur sont d'abord et avant tout loyaux à leur quartier ou à la municipalité de palier inférieur.

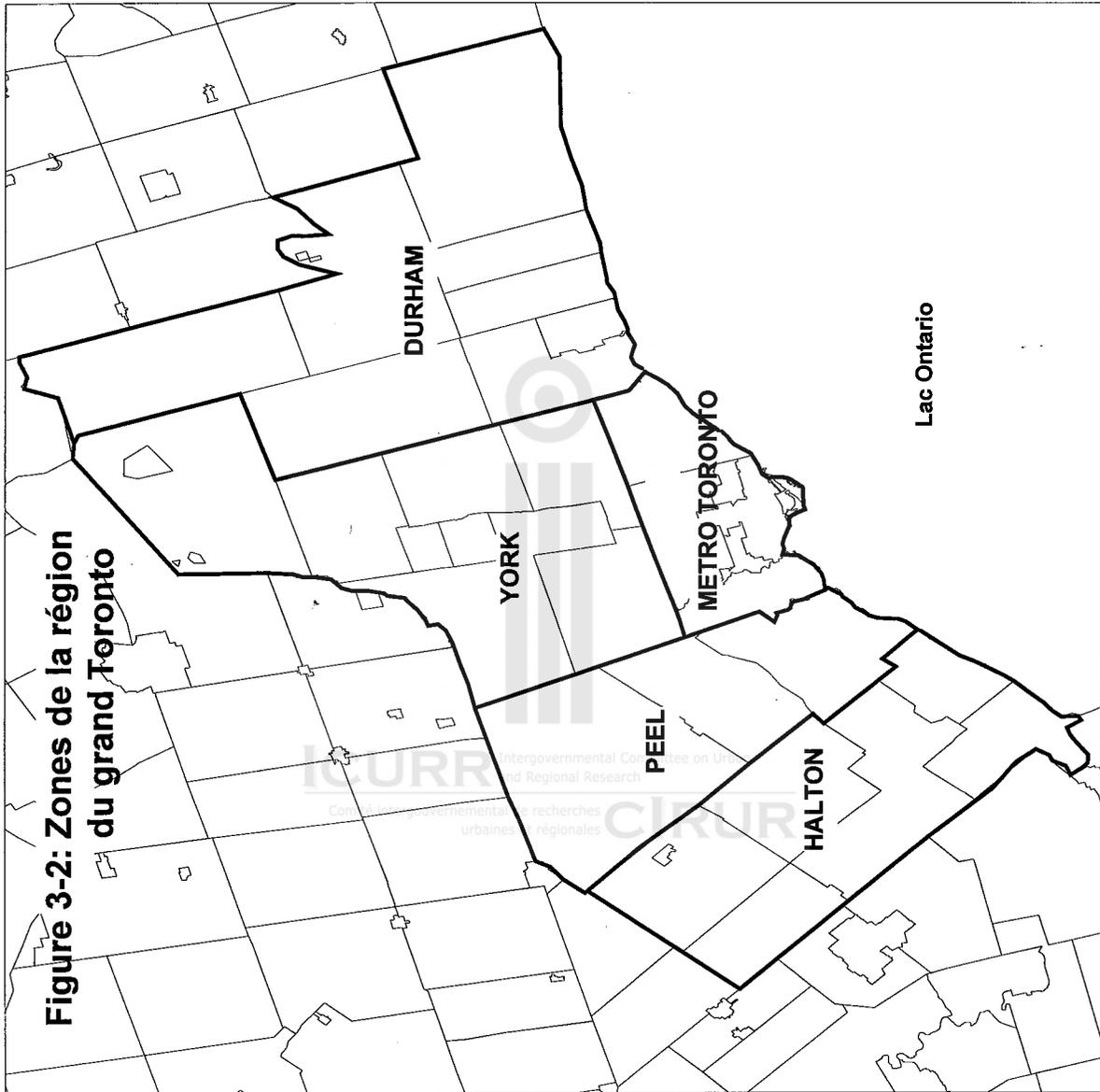
**Figure 3-1: Toronto - Région visée  
par l'étude**



**Figure 3-1 : Toronto - Région visée par l'étude**



Figure 3-2 : Zones de la région du grand Toronto



La région de Toronto n'a pas créé d'organisme d'administration à l'échelle métropolitaine. Toutefois, le Bureau de la région du grand Toronto, que le gouvernement provincial a mis sur pied en 1988, a facilité la concertation et favorisé la coopération à l'échelle régionale et les relations entre la province et les administrations municipales.

### 3.2 Modèles de croissance

Avant 1971, la plus grande partie de la croissance démographique dans la région se situait dans ce qu'il est maintenant convenu d'appeler la communauté urbaine de Toronto. Depuis, toutefois, cette croissance survient principalement à l'extérieur de la communauté. Entre 1971 et 1991, la croissance démographique était particulièrement élevée au nord et à l'ouest de la communauté urbaine (par exemple, la région de York a triplé sa population, suivie de près par la municipalité de Peel). La croissance démographique a été plus faible à l'est. La municipalité régionale de Durham n'a même pas connu une augmentation de 100 pour 100 de sa population pendant cette même période.

**Tableau 3-1 : Évolution de la répartition de la population dans la RGT, 1971-1991**

Territoire	1971		1991	
	(en milliers)	pourcentage	(en milliers)	pourcentage
Ville de Toronto	713	71,58	635	53,74
Comm. urb. de Toronto	2 090	7,36	2 276	9,66
Durham	215	5,68	409	11,92
York	166	8,9	505	17,31
Peel	260	6,51	733	7,39
Halton	190	28,46	313	46,28
Quatre régions éloignées	831	100	1 960	100
RGT	2 920	100,0	4 235	100,0

Source : Statistique Canada

Comparativement à la croissance rapide qu'elle a connue avant 1971, on peut dire que la population de la communauté urbaine de Toronto a stagné entre 1971 et 1991. En effet, le nombre d'habitants n'a augmenté que de 9 pour 100 (2,09 millions à 2,276 millions) (voir tableau 3-1). Pour situer cette évolution démographique dans son contexte, il faut signaler qu'entre 1961 et 1966, environ 40 000 personnes s'installaient chaque année dans la communauté urbaine de Toronto, tandis qu'entre 1986 et 1988, la communauté urbaine a en fait perdu une moyenne de 30 000 personnes par année (*Metro Facts*, 1992). Entre 1971 et 1981, la ville de Toronto a connu une diminution de sa population absolue, qui est passée de 712 785 à 599 282. Par la suite, le nombre d'habitants a recommencé à augmenter pour atteindre 635 395 en 1991. Quand on la compare à la population dans le reste de la RGT, on constate que la population de la ville de Toronto continue en fait de diminuer. Son taux de croissance ne représentait que 4,9 pour 100 de l'accroissement démographique régional entre 1986 et 1991, même si on y trouvait plus de 15 pour 100 de l'ensemble des habitants de la région.

Même si la croissance imputable à l'augmentation naturelle a diminué au cours des 30 dernières années (les taux de naissance sont à la baisse, mais les taux de décès restent constants), la principale caractéristique des tendances démographiques a été l'accroissement spectaculaire de la migration nette. Avant 1971, on enregistrait une augmentation du nombre d'habitants dans la communauté urbaine de Toronto. Depuis, la tendance s'est inversée. Des trois sources de migration nette dans la communauté urbaine de Toronto, à savoir d'autres pays, d'autres provinces ou d'autres régions de l'Ontario, les deux premières sources sont restées positives pendant les années 1980.<sup>2</sup> Par conséquent, le solde migratoire net vers l'extérieur de la communauté urbaine de Toronto depuis 1971 est attribuable au départ d'habitants de la communauté urbaine de Toronto vers d'autres régions ontariennes, notamment les banlieues (*Metro Facts*, 1992, 2). Entre 1981 et 1991, les régions de York, Peel et Durham, dans cet ordre, ont été les principales destinations des personnes qui quittaient la communauté urbaine. (*Metro Facts*, 1993, 2).

Les densités dans la RGT diminuent progressivement du centre vers les zones périphériques. On trouve au coeur de la région la ville de Toronto, dont la densité démographique est la plus élevée de la RGT (6540,3 personnes/km<sup>2</sup> en 1991). Cette densité est la plus grande de toutes les villes canadiennes, mais moyenne pour une grande ville d'importance internationale. On retrouve immédiatement à l'extérieur de la ville de Toronto un second ensemble de municipalités qui constituent le reste de la communauté urbaine de Toronto. Ces municipalités ont une densité moyenne de 3 077 personnes/km<sup>2</sup>. Par conséquent, la communauté urbaine de Toronto possède une densité moyenne de 3 611 personnes/km<sup>2</sup>. Au-delà du périmètre de la communauté urbaine de Toronto, on retrouve une autre série de municipalités avec des densités de 400 à 2 000 personnes/km<sup>2</sup>. Ces municipalités se trouvent le long du lac Ontario ou de la rue Yonge, jusqu'à Newmarket. Finalement, au-delà de cette zone, on trouve d'autres municipalités de banlieue éloignées à densité encore plus faible (400 personnes/km<sup>2</sup>).

En 1991, la région métropolitaine de recensement de Toronto comprenait en tout 1 366 695 logements (791 825 logements possédés et 574 870 loués). Les maisons isolées ou jumelées représentaient environ 55 pour 100 de ces logements et les appartements, 38 pour 100. Les maisons en rangées ne représentaient que 6 pour 100 des logements de la région (Statistique Canada, 1991).

On s'attend à ce que le nombre d'habitants de la région, qui s'élevait à 4,2 millions de personnes en 1991, passe à 6,67 millions en 2021 (Hemson, 1993). Cela voudrait donc dire une augmentation de pratiquement 100 pour 100 du taux de croissance (66 000 personnes par année entre 1971 et 1991 → 122 000 personnes par année). Le poids démographique de la ville de Toronto et de la communauté urbaine de Toronto continuera de diminuer et plus de la moitié des résidents de la région devraient vivre à l'extérieur de la communauté urbaine d'ici l'an 2000.

---

<sup>2</sup> En 1991, environ 35 pour 100 des nouveaux immigrants au Canada se sont installés dans la région de Toronto et environ 78 pour 100 de ceux-ci se sont installés dans la communauté urbaine de Toronto.

### 3.3 Enjeux de la croissance

#### 3.3.1 Économie

Les demandes d'initiatives d'aménagement régional à l'échelle de la RGT présentées vers la fin des années 1980 résultaient principalement du besoin de coordonner les investissements d'infrastructure après des décennies de sous-investissement, de planification médiocre des infrastructures et de taux élevés de croissance. L'une des conséquences de l'absence de toute forme de planification régionale a été un décalage grave entre la croissance démographique dans les banlieues et les infrastructures disponibles. Par exemple, dans le secteur est de la région, là où des infrastructures existaient pour répondre à des objectifs de croissance démographique qui n'ont pas été atteints, le réseau d'égouts n'a jamais été utilisé à 100 pour 100. Par contre, dans le secteur ouest de la région, les infrastructures d'égout et d'approvisionnement en eau ont été insuffisantes et certaines municipalités, comme Oakville, Milton et Halton Hills, ont été obligées de déclarer un moratoire sur l'aménagement vers la fin des années 1980. Dans le secteur nord de la communauté urbaine de Toronto, les installations d'égout étaient pratiquement utilisées à 100 pour 100 et le rythme d'urbanisation a été plafonné.

Depuis le milieu des années 1970, les investissements d'infrastructure au chapitre des transports ont été réduits à leur plus simple expression. Les prolongements des lignes de métro et du réseau de transport rapide ont cessé après la construction du métro léger de Scarborough. Hormis le prolongement de la route 404 vers le nord et des améliorations apportées à la route 427, il n'y a pas eu de grandes améliorations à l'infrastructure routière. En 1989, l'encombrement du système routier qui en résultait était devenu la principale priorité des habitants de la RGT.

L'industrie de l'immobilier, particulièrement frustrée, a été l'un des plus ardents défenseurs d'un plan d'action régional. En effet, les promoteurs voulaient favoriser l'aménagement de nouveaux lotissements et réduire au minimum les problèmes réels et perçus qui résultaient des taux de croissance élevés dans la RGT au cours des dernières années et qui auraient pu donner lieu à l'adoption d'un moratoire sur la croissance (Urban Development Institute, 1989, 9). L'UDI a signalé que les plans officiels des municipalités de la région ne traitent généralement que des questions qui sont du ressort de la municipalité et non des questions qui touchent les divers pouvoirs publics locaux de la RGT. Cependant, il a demandé au gouvernement de l'Ontario d'élaborer une stratégie globale de croissance pour l'avenir, y compris un plan économique valable pour appuyer et financer cette croissance (24).

L'engorgement accru du système routier dans la RGT a soulevé des inquiétudes sur les incidences économiques qui pourraient en résulter par suite du ralentissement du déplacement des marchandises dans la région. Une étude sur le déplacement des marchandises dans la CUT, réalisée en 1988 pour le service de la voirie de la communauté urbaine de Toronto, est arrivée aux conclusions suivantes :

- en 1986, 1,9 milliard des 6,4 milliards de dollars affectés au déplacement des marchandises dans la RGT ou entre la RGT et d'autres régions étaient attribuables à l'engorgement des voies publiques. Les auteurs du rapport estimaient que ce pourcentage se situerait entre 30 et 50 pour 100 en 1997;

- au cours des dix années qui allaient suivre, les incidences financières de l'encombrement des routes équivalaient à environ 15 milliards de dollars en dollars constants de 1986.

Dans une étude menée en 1990 pour le ministère des Transports, le IBI Group a conclu que des augmentations de cette taille des frais de transport entraîneraient une majoration du prix de détail des produits et services vendus dans la RGT et une réduction de la capacité des industries locales d'adopter des stratégies de production juste-à-temps. Les industries seraient obligées d'augmenter leurs inventaires et, par conséquent, leurs frais de stockage (IBI, 1990). La congestion routière aurait également des incidences négatives sur les compagnies situées dans la RGT : la difficulté d'attirer de nouveaux employés dans la région et l'augmentation des pressions sur les salaires par suite de la longueur des déplacements quotidiens entre la résidence et le lieu de travail ont pu dissuader certaines entreprises d'ouvrir de nouvelles usines ou de nouveaux bureaux dans la RGT.

Les municipalités de banlieue de la RGT ont vigoureusement appuyé les demandes du milieu des affaires et des promoteurs immobiliers pour que le gouvernement provincial prenne des mesures afin de coordonner et de financer la croissance dans la région. Cela n'est pas étonnant, car les banlieues seraient les principales bénéficiaires des projets d'investissement aux chapitres des égouts et des routes. Étant donné le décalage historique entre la croissance démographique et l'augmentation des emplois dans les banlieues, ces municipalités s'intéressaient plus particulièrement à des investissements publics qui permettraient de viabiliser de nouveaux terrains à des fins commerciales et industrielles, d'accroître l'accès à divers marchés et d'améliorer leur attrait aux yeux d'employeurs éventuels.

Les autorités de la communauté urbaine de Toronto se préoccupaient également de l'augmentation du nombre de voitures en provenance des nouvelles banlieues situées à l'extérieur du territoire de la CUT. En effet, les faibles densités que l'on retrouvait dans ces zones s'accompagnaient automatiquement d'une augmentation spectaculaire du nombre de véhicules par ménage et, par conséquent, du nombre de déplacements quotidiens effectués en voiture. Les fonctionnaires de la communauté urbaine ont signalé que pratiquement toutes les routes de la CUT accueillait un plus grand nombre de voitures et de camions que prévu et que la plupart d'entre elles fonctionnaient en surcapacité au moins deux heures par jour. Ils ont aussi souligné que la majeure partie des aides financières du gouvernement provincial étaient affectées au financement de nouvelles routes dans les banlieues à l'extérieur de la communauté urbaine de Toronto, alors que les routes et autres infrastructures de la CUT étaient en mauvais état. Le milieu des affaires de la ville de Toronto se préoccupait aussi du déclin du noyau de la région en tant que centre d'emplois. Les conseillers municipaux et les urbanistes de la ville ont déclaré qu'il fallait que le gouvernement provincial oriente la croissance vers le noyau urbanisé et fasse des investissements d'infrastructures pour appuyer cette croissance. Ce dossier a pris un certain élan au début des années 1990 et est devenu l'un des dossiers chauds vers le milieu des années 90.

En fait, comparativement à d'autres régions de l'Ontario ou du pays, la région de Toronto a été particulièrement touchée par la récession du début des années 1990. La gravité de la récession dans la RGT peut être attribuable à deux facteurs : l'effondrement du prix des terrains et des logements et la restructuration de l'économie. Vers la fin des années 1980, le prix des terrains dans la RGT a augmenté de façon spectaculaire, tout comme les activités dans le secteur de la construction. Cependant, en 1990, les prix ont commencé à chuter rapidement. Après l'effondrement du marché immobilier, le secteur de Toronto s'est retrouvé avec une grande sur-

abondance d'espace à bureaux et la construction de logements a considérablement baissé. Pendant cette même période, les principaux secteurs économiques de la RGT procédaient à une restructuration. Par exemple, le secteur de la fabrication de la RGT a augmenté après la récession de 1981 à 1983 et a atteint son apogée en 1987. Toutefois, 121 000 emplois ont disparu dans ce secteur entre 1987 et 1993. Quant à lui, l'emploi dans le secteur financier a atteint son point culminant en 1990, mais 12 000 emplois se sont envolés au cours des deux années suivantes. Finalement, 46 000 emplois ont disparu dans le secteur de la construction entre 1989 et 1993 (Ontario Ministry of Finance, 1994; Gilbert, 1994).

### **3.3.2 Environnement**

Au début des années 1990, un certain nombre d'organismes provinciaux ont commencé à attirer l'attention des autorités et de la population sur les incidences environnementales de l'étalement urbain en Ontario et dans la RGT. Par exemple, le groupe de travail sur l'aménagement urbain et le commerce de la Table ronde de l'Ontario sur l'environnement et l'économie, qui a publié son rapport définitif en mars 1992, comprenait des recommandations qui portaient du principe selon lequel la construction de maisons unifamiliales isolées à densité faible avait de graves conséquences écologiques, économiques et sociales. Parmi les problèmes écologiques, le groupe d'étude mentionnait la consommation excessive d'énergie à des fins de transport et de chauffage par suite de l'urbanisation à faible densité, la pollution de l'air, de l'eau et du sol, la disparition des terres agricoles et la destruction de l'environnement naturel et des habitats fauniques. Le groupe de travail a aussi recommandé une réforme de l'aménagement municipal afin de favoriser une meilleure intégration des questions environnementales et économiques à l'aménagement du territoire (ORTEE, 1992).

La Commission sur la réforme de l'aménagement et l'exploitation du territoire en Ontario, présidée par John Sewell et créée par le gouvernement provincial en 1991, a recommandé des modifications au système d'aménagement en vue de restaurer l'intégrité du processus d'aménagement, de le rendre plus approprié et efficient et d'accorder une plus grande importance à la protection de l'environnement naturel (1992, 1). La Commission a immédiatement déterminé que l'étalement urbain constituait l'un des grands problèmes écologiques auquel elle devait s'attaquer. Ses préoccupations portaient notamment sur les lotissements en milieu rural dotés de fosses septiques, qui entraînaient la pollution de la nappe phréatique, et l'aménagement de banlieues tributaires de la voiture, d'où une augmentation de la pollution de l'air et de la consommation d'énergie.

L'augmentation du nombre de logements construits et notamment des types de logements isolés à faible densité a grandement élargi le tissu urbain dans les années 1980, surtout dans le secteur nord de la communauté urbaine de Toronto. Certaines caractéristiques environnementales de la région ont été soumises à de grandes pressions, notamment la moraine d'Oak Ridges. Il n'est donc pas étonnant que l'un des groupes écologiques les plus ardents à l'époque ait été la «Save the Oak Ridges Moraine Coalition» (STORM). Cette moraine suit un axe est-ouest dans trois régions de banlieue et se situe directement dans l'axe d'expansion septentrional de la communauté urbaine de Toronto. STORM, une coalition de groupements écologiques et de groupes de contribuables qui a vu le jour en 1989, est devenu l'un des critiques les plus sévères de l'étalement urbain et a insisté pour que le gouvernement provincial adopte des mesures afin de protéger cet écosystème particulièrement fragile. Un autre groupe écologique a été le «Save the Rouge Valley System»,

qui a exercé de très fortes pressions en vue de la création d'un grand parc linéaire le long du secteur est de la communauté urbaine de Toronto, qui chevaucherait trois municipalités régionales. Les activistes établissaient un lien direct entre la création de ce parc et le besoin d'arrêter la destruction des caractéristiques écologiques par suite de l'aménagement de nouvelles banlieues.

En 1989, suite à ces préoccupations, le gouvernement libéral a demandé à Ron Kanter, un député, d'étudier les options disponibles pour préserver ou créer un système de patrimoine naturel à l'échelle régionale. M. Kanter a déclaré dans son rapport que les cinq régions de la RGT étaient aux prises avec les mêmes difficultés associées à une croissance sans précédent. Par conséquent, il estimait qu'il serait plus approprié d'envisager des stratégies et des solutions qui s'appliqueraient à l'ensemble du territoire de la RGT (Kanter, 1990, 6).

L'élément qui a peut-être favorisé le plus la sensibilisation des autorités et de la population à l'unicité de cette entité écologique a été la Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto, présidée par David Crombie. La Commission Crombie, constituée en 1988, avait pour mandat d'étudier les questions reliées à la santé du secteur riverain, mais a étendu l'ampleur géographique de son mandat à l'ensemble de la région lorsqu'elle a pris conscience que le dossier de la qualité de l'eau du lac Ontario ne pouvait être séparé des activités d'urbanisation dans le cours supérieur des rivières et ruisseaux de Toronto. La Commission a créé le terme «biorégion du grand Toronto» afin d'exprimer l'interdépendance de ces éléments. Les nombreux rapports et études qu'a publiés la Commission ont permis d'attirer l'attention du public sur la question du schéma urbain et le besoin de coordonner la croissance à l'échelle régionale (Commission on the Future of Toronto's Waterfront, 1990).

### **3.3.3 Fiscalité**

La dispersion de l'habitat à la périphérie urbaine a accru le besoin de services, une opération fort onéreuse par suite du manque de recettes fiscales. Les services que le gouvernement provincial subventionne dans les régions rurales comprennent notamment les services de police et de lutte contre les incendies, l'enlèvement de la neige et le ramassage scolaire, bref, des services dont l'ampleur a augmenté en raison de l'urbanisation à faible densité (*New Planning News*, juillet 1992).

Les frais de construction et d'entretien des routes servant à appuyer la croissance dans les banlieues à faible densité représentaient un fardeau de plus en plus considérable pour le gouvernement provincial, qui manque d'argent. Par exemple, en 1991, le gouvernement provincial a affecté près de 750 millions de dollars à la construction et à l'amélioration des routes locales, et le secteur municipal y a affecté un montant équivalent. Il faut aussi ajouter à cela les centaines de millions de dollars que le gouvernement provincial consacre chaque année à la construction d'autoroutes et de routes. L'aménagement d'un système de transport en commun dans les banlieues à densité faible se révèle une entreprise très onéreuse. En 1991, le gouvernement provincial a affecté 400 millions de dollars au fonctionnement de divers services de transport en commun dans la province et les municipalités ont recueilli 600 millions de dollars à cette fin. Les dépenses de fonctionnement par déplacement se situaient à environ 1,75 \$ et elles augmentaient au fur et à mesure que la densité démographique du secteur desservi diminuait (*New Planning News*, mars 1992).

L'aménagement de banlieues à densité faible soulève une autre question : les frais des services d'adduction d'eau et d'égouts. En 1991, les municipalités de l'Ontario ont consacré près de 1 milliard de dollars à l'installation et à l'entretien de services d'adduction d'eau et d'égouts. Environ 150 millions de dollars, soit 15 pour 100 de cette somme, provenaient de subventions du gouvernement provincial. Cette charge financière a augmenté par suite de l'adoption de schémas d'aménagement inefficaces. En effet, les coûts de l'offre et du maintien des services pour chaque ménage augmentent en fonction de la longueur des conduites d'égouts souterraines. (*New Planning News*, mars 1992, 7).

### 3.3.4 Questions sociales

Depuis 1961, la population de la province augmente de façon constante et est passée de 6,2 millions à 9,9 millions en 1991. Toutefois, la taille moyenne des ménages diminue et est tombée de 3,7 en 1961 à 2,7 en 1991, soit une diminution de 27 pour 100 en 30 ans. Ce phénomène, qui peut être attribuable à la diminution du nombre d'enfants et au vieillissement de la population, a donné lieu à une augmentation du nombre de ménages âgés sans enfant. La croissance démographique, conjuguée à la diminution de la taille moyenne des ménages, s'est soldée par une augmentation de la demande de logements plus petits.

Le caractère abordable du logement a aussi diminué depuis le milieu de la décennie et a atteint un seuil critique en 1988 et 1989. Même si l'abordabilité constituait un sujet de préoccupation dans toutes les régions de la province, ce problème était particulièrement aigu dans la RGT, où l'index du prix des nouveaux logements est passé de 83,5 en 1984 à 180,2 cinq ans plus tard. De plus, les taux de location ont considérablement augmenté pendant la même période, mais à un rythme moins rapide que le prix du logement, et les taux de vacance des logements sont restés extrêmement bas (0,1 pour 100) (CMHC, 1995).

Outre ses incidences sur les personnes qui n'ont pu se trouver un logement adéquat pendant cette période, le prix élevé des logements était largement considéré comme l'un des éléments responsables d'un certain nombre de conséquences négatives à l'échelle de la province. En effet, l'augmentation phénoménale du prix des logements a vraisemblablement poussé les propriétaires de maison et les industries à se chercher de nouveaux terrains au-delà des limites territoriales de la communauté urbaine de Toronto, ce qui a contribué par le fait même à l'étalement de l'urbanisation.

La croissance subite des banlieues dans la deuxième moitié des années 1980 visait principalement à répondre aux besoins de la classe moyenne ascendante et les promoteurs ont construit des maisons à l'intention des segments plus riches de la population. On a ainsi assisté à la ségrégation géographique des groupes socio-économiques et à l'apparition du spectre de l'adoption éventuelle de schémas d'urbanisation caractéristiques des villes américaines pendant les années qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale.

La «Metro Toronto Home Builders Association» s'est plainte que certaines municipalités refusaient de zoner de plus petites parcelles de terrains et entravaient, par conséquent, ses efforts pour construire des logements plus abordables. Le zonage d'exclusion, c'est-à-dire le zonage

visant à autoriser uniquement des formes d'urbanisation à densité faible, à l'exclusion de formes à densité plus élevée et moins chères (souvent des logements locatifs), résultait souvent du désir de donner à un quartier un certain «cachet exclusif» ou d'éviter les incidences fiscales négatives liées à la prestation de services sociaux à des résidents moins fortunés.

Les promoteurs se sont également plaints que les municipalités ne viabilisaient pas suffisamment de terrains et ne s'occupaient nullement de planification à long terme. Ils soutenaient qu'à moins que l'offre de terrains viabilisés n'augmente, le coût des terrains continuerait de croître par suite de la demande prévue de nouveaux terrains à vocation résidentielle, commerciale et industrielle.

Plusieurs municipalités de banlieue de la RGT ont délibérément imposé, ou du moins menacé d'imposer, un gel de la croissance en limitant la fourniture de terrains viabilisés à des fins de nouveaux lotissements. Ce gel de la croissance servait, du moins partiellement, à forcer le gouvernement provincial à financer davantage les services, afin de maintenir des niveaux de services correspondant aux taux de croissance. À Brampton, par exemple, les autorités municipales ont imposé un gel du développement résidentiel en attendant que le gouvernement provincial augmente les aides financières au titre des services de transport. Toujours à Brampton, les conseils scolaires ont tenté de geler les projets d'urbanisation, afin d'empêcher la congestion du système scolaire. La municipalité d'Oakville a elle aussi imposé un gel de la croissance et les autorités de Vaughan ont menacé de le faire.

Les promoteurs et les constructeurs prétendaient aussi que les normes d'aménagement qu'imposaient les municipalités étaient trop élevées et impossibles à respecter. Ils soutenaient qu'il s'agissait de normes «de première classe» et que les allocations aux fins des trottoirs, de l'éclairage des rues et des marges de recul et que les emplacements affectés à la construction de routes ne servaient qu'à gaspiller du terrain et contribuaient au coût élevé des logements dans la région.

### **3.4 Politiques d'aménagement du territoire de la province**

Dans la présente section, nous allons examiner les caractéristiques du cadre politique de densification et de gestion de la croissance du gouvernement provincial. L'objectif principal des politiques de densification a changé avec le temps par suite de l'évolution de la situation économique et politique. Par exemple, au début des années 1980, les politiques de densification préconisaient la conservation de l'énergie et la restauration des bâtiments. Vers la fin des années 1980, l'abordabilité des logements était l'objectif prédominant et la densification était considérée comme un instrument qui permettrait d'accroître l'offre de logements abordables. Au début des années 1990, la question de l'étalement urbain est devenue le point central des politiques du gouvernement provincial et la densification est alors devenue un outil de gestion de la croissance. Par conséquent, on peut voir que l'évolution des politiques s'est accompagnée d'une transformation des outils utilisés. Le présent chapitre montre que l'Ontario a mis en oeuvre un vaste éventail d'instruments politiques afin d'atteindre ses objectifs, y compris des recherches, des directives d'aménagement, des déclarations de principes et des mesures législatives.

### 3.4.1 Politiques de logement

Dans les années 1980, des politiques et programmes de logement ont été mis en oeuvre en vue de traiter d'un vaste éventail de problèmes liés au logement dans les zones urbaines. Au début des années 1980, ces politiques et programmes étaient associés au besoin de conserver l'énergie et visaient à encourager la restauration et la conversion des logements existants et à promouvoir des modèles de conception urbaine plus économes d'énergie. Lorsque la crise de l'énergie a perdu de son ampleur, la nouvelle raison d'être de ces programmes a été l'offre de logements, notamment le besoin d'encourager la construction, par le secteur privé, de logements répondant aux besoins des personnes âgées et des personnes à revenu modeste grâce à la conversion des logements et à l'aménagement intercalaire. Le gouvernement provincial a également appuyé les initiatives de densification, qu'il considérait comme des façons d'optimiser l'utilisation des infrastructures existantes et de réduire le besoin d'investissements coûteux dans de nouvelles infrastructures en périphérie. Les économies éventuelles seraient réalisées dans les zones centrales qui avaient récemment connu une diminution de leur population et de leur pouvoir économique.

Ces politiques et programmes n'ont pas été particulièrement fructueux. Les directives d'aménagement ont disparu sans laisser de traces et ont semblé n'avoir que peu d'incidences sur le processus d'approbation des municipalités. Une série d'études a révélé que les programmes d'intervention directe avaient remporté un certain succès auprès des propriétaires fonciers et favorisé la construction de nouveaux logements, mais l'intransigeance des autorités municipales a néanmoins nui au succès véritable de ces programmes.<sup>3</sup> En conséquence, le gouvernement provincial a décidé d'adopter un énoncé de politique qui neutraliserait les interdictions des municipalités frappant les programmes de densification.

#### 3.4.1.1 Déclaration de principes sur le logement

Le résultat de ces mesures gouvernementales a été l'adoption, par le gouvernement provincial, d'un texte favorisant tout particulièrement la densification résidentielle, à savoir la Déclaration de principes de 1989 sur l'aménagement du territoire aux fins du logement. Cette déclaration figurait parmi les quelques déclarations de principes adoptées en vertu de l'article 3 de la *Loi de 1983 sur l'aménagement du territoire*, qui autorisait le gouvernement provincial à faire des déclarations de principes dont devaient tenir compte les autres ministères et les pouvoirs publics locaux dans leur processus décisionnel. Selon Kanter (1992, 5), la déclaration de principes sur le logement témoignait de l'intérêt croissant que le gouvernement provincial accordait aux incidences des décisions en matière d'aménagement sur le coût et la conception des logements, un dossier qui avait jusque là été laissé à la discrétion des autorités municipales.

---

<sup>3</sup> En tout état de cause, au début des années 1990, les aides financières versées à la plupart de ces programmes ont commencé à être affectées à la stratégie de création d'emplois du gouvernement néo-démocrate, le programme d'Action communautaire de boulotOntario. Il s'agissait là d'un important bouleversement des priorités. En effet, l'objectif principal de BoulotOntario était le développement économique communautaire et le programme ne visait aucun objectif expressément relié à la densification.

La déclaration de principes comportait cinq volets : offre de terrains, rationalisation du processus d'aménagement, surveillance, éventail des types de logements, et densification. La présente section porte sur les deux derniers volets.

La déclaration encourageait l'adoption de politiques d'aménagement au niveau municipal qui permettraient d'accroître le choix de logements dans le contexte du marché local. Ce choix comportait trois dimensions : éventail des types de logements, éventail des modes d'occupation du sol et prix des logements. La déclaration exigeait que les municipalités prennent les mesures suivantes :

- désigner des terrains dans le plan officiel et préciser les utilisations résidentielles et les densités appropriées;
- définir des politiques dans le plan officiel de sorte que la gamme des types de logement soit répartie dans l'ensemble de la municipalité sur des terrains à vocation résidentielle;
- intégrer les politiques de mise en oeuvre au plan officiel de façon à favoriser la construction de divers types de logement;
- définir des politiques et des normes pour qu'au moins 25 pour 100 des nouveaux logements (sur de nouveaux terrains ou des terrains déjà existants) soient à caractère abordable.<sup>4</sup>

Le volet densification de la déclaration a encouragé les municipalités à désigner dans leur plan officiel des secteurs où elles permettraient la densification résidentielle. Ainsi, les municipalités ont reçu l'ordre d'adopter des politiques qui favoriseraient diverses activités de densification, comme l'aménagement intercalaire, le réaménagement des terrains à vocation résidentielle ou non, la conversion de structures non résidentielles à des fins résidentielles, et la création de logements secondaires. L'objectif de cet ordre était de répertorier les possibilités d'augmentation du nombre de logements grâce à une meilleure utilisation des ressources existantes ou des terrains viabilisés afin de tenir compte de l'évolution des tendances démographiques et de la demande de logements (Housing Policy Statement, 1989, 8). Afin d'atteindre ce but, les municipalités devraient désigner dans leur plan officiel des secteurs où chaque forme de densification résidentielle serait permise. Les municipalités pouvaient limiter les secteurs destinés à la densification résidentielle en fonction uniquement des critères suivants :

- la capacité physique du parc immobilier existant ou des sites aménagés antérieurement d'accueillir les types prévus de densification;

---

<sup>4</sup> La déclaration de principes définissait le «logement abordable» comme un logement dont le prix du marché ou le loyer serait abordable pour les ménages se situant dans les derniers 60 pour 100 de la répartition du revenu de la région visée. On entendait par «abordable» des dépenses annuelles de logement qui ne dépassaient pas 30 pour 100 du revenu annuel brut du ménage. Chaque année, le ministère publie une directive qui indique le revenu des ménages dans le 6<sup>e</sup> décile des soutiens économiques d'une région donnée, de même que le loyer jugé acceptable. Par conséquent, la définition du concept de logement abordable permettait certains écarts locaux au sein du cadre défini par le gouvernement.

- la capacité des services existants de répondre aux besoins de nouveaux ménages dans le secteur en question;
- la demande éventuelle de ces nouvelles formules de logement.

Autrement, les municipalités étaient tenues de désigner tous les sites ou tous les secteurs qui respectaient ces critères à des fins de densification résidentielle selon des formes spécifiques (Brown, 1990, 7-8).

### 3.4.1.2 Appartements dans les maisons / Loi sur les droits des résidents

Les municipalités ontariennes ont opposé une résistance farouche à la déclaration de principes sur le logement. Elles se dressaient plus particulièrement contre les dispositions qui les obligeaient à autoriser l'aménagement d'appartements dans les sous-sols dans n'importe quel quartier au plus tard le 1<sup>er</sup> août 1991. Lorsque cette date est arrivée, aucune municipalité dans les secteurs prioritaires de la province n'avait entièrement respecté la déclaration. En fait, de nombreuses municipalités avaient exprimé leur profond désaccord sur ce type de logement dans les quartiers à maisons unifamiliales. En 1992, le gouvernement néo-démocrate a annoncé qu'il prendrait des mesures législatives pour faire appliquer les dispositions de la déclaration de principes relatives aux appartements aménagés dans les sous-sols. Il s'est donc retrouvé une fois de plus en conflit avec les municipalités.

Malgré les protestations des municipalités, le gouvernement s'était engagé à normaliser le statut des locataires qui vivaient dans ce genre de logements. Il soutenait que les logements secondaires constituent en fait la formule de densification la plus bénigne et la moins dérangeante qui soit, étant donné qu'ils n'influent pratiquement pas sur l'aspect extérieur des quartiers.

La *Loi de 1994 sur les droits des résidents* modifiait la *Loi sur l'aménagement du territoire* et la *Loi sur les municipalités* et visait à empêcher les municipalités d'interdire, par l'intermédiaire de leur plan officiel et de leurs règlements de zonage, l'aménagement de logements secondaires dans les maisons isolées, jumelées et en rangées dans les secteurs à vocation résidentielle. Les logements déjà existants étaient légalisés s'ils répondaient aux normes applicables en matière de protection d'incendie, de construction et de planification, et l'aménagement de nouveaux logements secondaires dans les maisons isolées, jumelées et en rangées était maintenant légal. La Loi comprenait également des dispositions pour empêcher les municipalités d'adopter des normes qui interdiraient effectivement la construction de logements secondaires.

Le gouvernement voulait faire en sorte que la Loi devienne partie intégrante des règlements de zonage des municipalités et ait prédominance sur le processus d'aménagement local. Toutefois, la Loi n'avait aucune incidence sur le pouvoir des municipalités de réglementer l'aspect physique des quartiers. En effet, les municipalités détenaient toujours le droit de traiter des questions relatives à la superficie des terrains, à la surface construite, aux marges de recul, à la hauteur des bâtiments, à la superficie maximale des planchers et aux espaces extérieurs aménagés, aussi longtemps que ces normes n'étaient pas plus strictes que celles qui s'appliquaient aux maisons n'ayant pas de logements secondaires.

### 3.4.2 Politiques de gestion de la croissance

Au début des années 1990, le contexte des politiques avait commencé à évoluer, la question de l'offre de logements perdait un peu de son urgence et l'aménagement urbain constituait un dossier important. La réduction considérable des mises en chantier a eu les conséquences suivantes : la croissance ne l'a plus emporté sur l'offre de terrains, le prix des logements a chuté dans l'ensemble de la région, les taux d'intérêt ont diminué, le taux d'augmentation des loyers a progressivement commencé à baisser et, finalement, le taux de vacance des logements locatifs a augmenté. La population et les autorités ne se préoccupaient plus du logement, mais plutôt de l'étalement urbain. Comme nous l'a déclaré un urbaniste du gouvernement provincial, l'étalement urbain augmentait les dépenses que devait engager le gouvernement provincial, y compris le besoin d'améliorer les routes, les services d'ambulance et de protection contre les incendies, etc. Le gouvernement provincial voulait donc réduire ses frais en accroissant l'efficacité des schémas de croissance.

#### 3.4.2.1 Lignes directrices concernant les politiques et le peuplement

En 1992, le ministère des Affaires municipales a publié ses Lignes directrices concernant les politiques et le peuplement qui énonçaient les buts, les principes et les politiques applicables à toutes les décisions en matière d'aménagement du sol prises dans le contexte de la *Loi sur l'aménagement du territoire*. Ces directives constituaient, pour les municipalités, un énoncé de buts qui permettrait aux urbanistes du gouvernement provincial d'étudier et d'approuver les décisions des pouvoirs publics locaux en matière d'aménagement, comme les plans officiels et les modifications s'y rapportant.

Ces directives suggéraient que les municipalités formulent une vision de ce qu'elles souhaitent pour l'avenir de leur collectivité. On estimait, en effet, que la réalisation d'une vision commune permettrait au processus d'aménagement d'orienter la croissance et l'aménagement vers les emplacements appropriés et de privilégier les formes qui favoriseraient le mieux la réalisation de cette vision (1). Les directives comprenaient également les nouvelles réflexions sur l'aménagement durable et tenaient compte des facteurs économiques, environnementaux et sociaux. Selon les auteurs du document, l'aménagement du territoire devrait :

- contribuer à la protection du patrimoine naturel et culturel et promouvoir l'efficacité énergétique, la gestion efficace de l'eau et la gestion judicieuse des richesses naturelles afin d'appuyer tant la qualité de l'environnement que la croissance économique;
- appuyer la croissance économique et l'efficacité financière grâce, d'une part, à l'utilisation des infrastructures existantes et des services à la personne offerts et, d'autre part, à la fourniture efficace de nouvelles infrastructures et de nouveaux services dans les secteurs en cours d'aménagement;
- reconnaître les besoins sociaux en favorisant l'accessibilité de la population à tout un éventail de ressources comme des logements, des emplois, des espaces ouverts, des écoles et des établissements de santé.

Ces directives renforçaient et régularisaient les pratiques bureaucratiques déjà mises en place grâce au processus d'approbation des aménagements du ministère. Les directives qu'avait approuvées le conseil des ministres accordaient aux urbanistes du gouvernement provincial une plus grande légitimité de même que les pouvoirs nécessaires pour négocier les politiques d'aménagement, comme les plans officiels et les plans secondaires<sup>5</sup>, avec les municipalités.

Selon Kanter (1992, 9) :

Les Lignes directrices concernant les politiques et le peuplement semblent viser la constitution d'une hiérarchie d'aménagements. Autrement dit, on favorise d'abord la densification des espaces bâtis. Ensuite, l'aménagement des lotissements près des espaces bâtis peut être autorisé si les densités sont suffisamment élevées. Finalement, l'aménagement dans d'autres secteurs est jugé inutile et ne sera autorisé que si la municipalité mène une analyse exhaustive des besoins. (notre traduction)

Les directives comprennent un certain nombre de politiques visant plus précisément la croissance dans les secteurs urbains et ruraux. Nombre d'entre elles réitèrent simplement les principes énoncés dans la Déclaration de principes de 1989 sur le logement, y compris le besoin d'offrir une quantité suffisante de terrains désignés et viabilisés en fonction des prévisions démographiques et le besoin d'étudier et d'exploiter les possibilités de densification avant d'agrandir le tissu urbain. La grande différence entre les deux documents est la suivante : la Déclaration de principes met l'accent sur l'offre de logements alors que les Lignes directrices concernant les politiques et le peuplement préconisent la viabilisation et l'utilisation efficaces des terrains.

### **3.4.3 Planification de la structure urbaine**

Les Lignes directrices concernant les politiques et le peuplement visaient notamment la mise en oeuvre de schémas d'aménagement qui favoriseraient l'utilisation des transports en commun. Voilà pourquoi elles renvoyaient à une autre déclaration de principes du gouvernement provincial intitulée Lignes directrices pour un aménagement du territoire axé sur les transports en commun (Ontario Ministry of Transportation and Ministry of Municipal Affairs, 1992). Ces lignes directrices énonçaient un nombre considérable de pratiques d'aménagement et de planification qui appuyaient l'offre et l'utilisation des transports en commun. La principale recommandation visait la définition d'une structure urbaine axée sur une hiérarchie de noyaux et de corridors.

---

<sup>5</sup> Toutefois, ces directives n'ont jamais obtenu le statut de déclaration de principes en vertu de l'article 3 de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, un fait que révèle l'absence notable de l'auxiliaire «devoir» et l'utilisation du conditionnel dans divers passages (9). Le personnel du ministère des Affaires municipales n'a pas proposé de déclaration de principes, car il savait que la Commission Sewell était en train d'élaborer des directives semblables qui feraient éventuellement partie d'un ensemble global de déclaration de principes qui seraient adoptées lors de la révision du système d'aménagement du territoire en 1995. Les Lignes directrices concernant les politiques et le peuplement ne devaient constituer que des mesures provisoires.

### 3.4.3.1 Lignes directrices pour un aménagement du territoire axé sur les transports en commun

Comme les lignes directrices l'indiquaient elles-mêmes, elles représentaient des suggestions et des conseils à l'intention des municipalités et ne constituaient pas des énoncés officiels de la politique provinciale (1). Elles révélaient aussi que la densité représentait l'un des principaux facteurs influant sur un aménagement du territoire axé sur les transports en commun.

Même si un accroissement de la densité des logements et des emplois n'entraînera pas nécessairement une augmentation de l'utilisation des services en commun, il constitue néanmoins un préalable nécessaire. En effet, la hausse de la densité dans les nouveaux lotissements s'accompagne d'une augmentation du nombre éventuel de passagers au kilomètre, d'où un accroissement possible du nombre de passagers et, par conséquent, des recettes. Grâce à cette hausse des recettes, les services de transport peuvent fournir un service plus fréquent aux taux actuels de subventions. Quant à elle, la fréquence accrue du service a des incidences directes sur le nombre de passagers transportés et peut se solder par des niveaux d'utilisation du service encore plus élevés (2) (notre traduction)

Les lignes directrices proposaient également que les plans officiels des municipalités de paliers supérieur et inférieur comprennent des dispositions pour encourager le développement d'une structure urbaine axée sur des noyaux fonctionnels et des corridors reliés les uns aux autres. Les noyaux d'activités favorisent une plus grande multiplicité des utilisations et l'accroissement des densités. Ces noyaux posséderaient les caractéristiques suivantes :

- **Utilisation mixte :** La concentration d'utilisations mixtes dans les noyaux d'activités favorise la fin des déplacements dans des endroits bien précis, ce qui facilite le recours aux transports en commun. Les utilisations possibles devraient comprendre le travail, les commerces et les installations récréatives et culturelles. Les utilisations résidentielles devraient aussi être encouragées afin d'accroître la mise sur pied éventuelle de services de transport en commun et de veiller à ce que les noyaux soient peuplés 24 heures sur 24.
- **Densification :** L'accroissement de la densification des secteurs à vocation résidentielle facilite elle aussi l'utilisation optimale des transports en commun. Les noyaux fonctionnels devraient être plus compacts que les quartiers environnants, mais ils devraient comprendre divers types de logement et de classes sociales.
- **Hiérarchie des noyaux :** La taille, la densité et la diversité des utilisations des noyaux devraient être reliées au niveau des services de transport en commun fournis.

Les lignes directrices prévoyaient l'aménagement de corridors en tant que noyaux d'activités linéaires le long des principaux itinéraires des transports en commun. Ces corridors posséderaient les caractéristiques suivantes :

- **Densité moyenne :** La densité des corridors serait légèrement inférieure à celle des noyaux d'activités.

- Utilisations mixtes : Les auteurs des lignes directrices se sont servis du concept de la rue principale pour illustrer cette solution. Ils encourageaient les utilisations suivantes : logements, vente au détail, petits centres commerciaux, immeubles à bureaux, et activités industrielles et culturelles à petite échelle.

#### **3.4.4 Politiques environnementales**

Le gouvernement provincial a adopté un certain nombre de politiques environnementales reliées indirectement aux schémas de croissance et à la densification résidentielle, dont les suivantes :

- Déclaration de principes en matière de terres humides, adoptée conjointement par le ministère des Affaires municipales et le ministère des Richesses naturelles en 1992
- Déclaration de principes sur les ressources en agrégats minéraux, adoptée conjointement par le ministère des Affaires municipales et le ministère des Richesses naturelles en 1986
- Déclaration de principes sur l'aménagement des zones inondables, adoptée conjointement par le ministère des Richesses naturelles et le ministère des Affaires municipales en 1988
- Pratiques de meilleure gestion des eaux pluviales, adoptées par le ministère de l'Environnement et de l'Énergie en 1991
- Directives de planification pour la réutilisation des terrains éventuellement contaminés, adoptées par le ministère de l'Environnement et de l'Énergie en 1992
- Directives sur la distance séparant les installations industrielles des terrains vulnérables sur le plan écologique, annoncées par le ministère de l'Environnement et de l'Énergie en 1992
- Directives sur l'utilisation du sol près des décharges, publiées par le ministère de l'Environnement et de l'Énergie en 1987
- Directives sur la gestion des bassins hydrographiques en fonction de chaque zone hydrographique, publiées par le ministère de l'Environnement et de l'Énergie et le ministère des Richesses naturelles en 1993.

Il est impossible de donner, dans le présent rapport, une description détaillée de toutes ces politiques. Toutefois, on peut fournir une idée de leurs incidences sur l'aménagement du territoire au niveau municipal, et notamment sur le schéma urbain. Ces incidences se répartissent dans les quatre grandes catégories suivantes : réserves environnementales, écart entre différentes utilisations, besoins en superficie des installations environnementales, et restrictions frappant l'intensité de l'aménagement du territoire.

On entend par «réserves environnementales» les terres mises de côté afin d'appuyer certaines fonctions écologiques ou la mise en valeur des ressources, à l'exclusion de toute forme d'aménagement ou d'urbanisation. Mentionnons notamment les désignations de zones naturelles,

les terres humides importantes, les zones de mise en valeur des agrégats, les plaines inondables, les lacs d'amont et zones d'alimentation, et les zones tampons requises.

L'écart entre les diverses utilisations du sol influe sur les schémas urbains, car il impose des distances minimales entre les secteurs résidentiels et les installations ou terrains existants à vocation industrielle et agricole, comme les décharges. Les politiques provinciales qui recommandent la construction d'installations de gestion des eaux pluviales, comme de grands bassins de retenue, des systèmes d'infiltration et l'aménagement des terres humides peuvent, pour réduire les incidences écologiques de l'urbanisation, absorber une quantité importante de terrains.

Les politiques de gestion de l'eau intégrées aux plans de gestion des bassins hydrographiques ou des sous-bassins hydrographiques peuvent traiter des restrictions frappant la densité résidentielle. Ces plans recommandent habituellement que les municipalités limitent les surfaces à revêtement dur et l'intensité de l'aménagement du territoire afin d'optimiser l'infiltration de l'eau dans la nappe phréatique.

### **3.4.5 Réforme de l'aménagement**

En 1991, le gouvernement provincial a créé la Commission sur la réforme de l'aménagement et l'exploitation du territoire en Ontario et lui a donné le mandat de réviser le processus d'aménagement du territoire. Il lui a aussi demandé de recommander des modifications législatives et politiques pour répondre aux préoccupations générales concernant un système d'aménagement sans but, fastidieux et inefficace, qui avait soulevé de graves conflits entre différents niveaux de gouvernement et qui n'avait pu prendre en compte les facteurs écologiques dans l'aspect quotidien de l'aménagement du territoire. La Commission, placée sous la présidence de John Sewell, un ancien maire de la ville de Toronto, visait les principaux buts suivants : rationaliser le processus d'aménagement et accroître sa transparence, redéfinir les responsabilités du gouvernement provincial et des municipalités, et intégrer les questions écologiques à l'aménagement du territoire. La Commission avait adopté comme l'un de ses principaux thèmes la nécessité de favoriser des schémas d'urbanisation plus compacts et, notamment, la densification résidentielle (*New Planning News*, 1992).

La Commission a publié son rapport final en 1994 et ses recommandations ont été pour la plupart intégrées aux mesures législatives et politiques qui sont entrées en vigueur en mars 1995. L'une des principales caractéristiques de la réforme de l'aménagement visait la redéfinition du rôle du gouvernement provincial. Le rapport proposait en effet que le système en vigueur à l'époque et en vertu duquel le gouvernement provincial exerçait une influence sur l'aménagement grâce à ses pouvoirs d'approbation de tout un éventail de décisions en matière d'aménagement municipal soit mis de côté au profit d'un système axé sur les politiques et dans le cadre duquel le gouvernement provincial élaborerait un ensemble détaillé de politiques d'aménagement et s'en servirait pour approuver les décisions municipales stratégiques dans les plans officiels. Le gouvernement provincial déléguerait ainsi la plupart de ses pouvoirs d'approbation, y compris le pouvoir d'approuver les plans officiels des paliers inférieurs et les modifications aux plans officiels, aux municipalités de palier supérieur, lesquelles devraient s'assurer que les municipalités de palier

inférieur respectent les déclarations de principes du gouvernement provincial dans leur plan officiel et autres décisions en matière d'aménagement.

Dans le cadre de ce nouveau système, les autorités ont élaboré un ensemble détaillé de déclarations de principes qui intégraient les politiques déjà annoncées, comme les Lignes directrices concernant les politiques et le peuplement, la Déclaration de principes sur le logement, les Directives sur les terres agricoles, la Déclaration de principes en matière de terres humides, etc. Cet ensemble plutôt déroutant de politiques est soudainement devenu un tout uniforme et intégré. Le besoin de contrôler l'étalement de l'urbanisation, de préserver les caractéristiques environnementales et les terres agricoles, et d'encourager la densification sous-tendait cette série de politiques.

Ce nouvel ensemble détaillé de politiques renforçait certaines des dispositions des anciennes politiques en matière de densification et exigeait que 30 pour 100, et non plus 25 pour 100, des nouveaux logements soient à prix abordable et que la moitié d'entre eux soient destinés aux ménages appartenant aux 30 derniers centiles.

Les politiques de gestion de la croissance qui figuraient dans la Déclaration de principes sur le logement et les Lignes directrices concernant les politiques et le peuplement ont été intégrées à l'ensemble détaillé de déclaration de principes, avec certaines modifications. Par contre, les dispositions qui auraient obligé les municipalités à adopter des densités minimales à l'égard des nouveaux lotissements ont été abandonnées et les nouvelles politiques étaient moins dirigistes en ce qui concerne l'aménagement du territoire axé sur les transports en commun. De plus, les nouvelles politiques ont encouragé les municipalités à adopter des normes en matière de lotissements qui faciliteraient la construction de logements abordables et la densification.

Des directives de mise en oeuvre très détaillées, élaborées en consultation avec divers groupes d'intervenants, appuyaient cet ensemble complet de déclaration de principes. Elles fournissaient aux municipalités des renseignements supplémentaires sur la signification des déclarations de principes et expliquaient diverses façons de satisfaire ces exigences. Elles comprenaient aussi des dispositions clés des Lignes directrices pour un aménagement du territoire axé sur les transports en commun et des Lignes directrices pour des normes d'aménagement alternatives. Même si ces lignes directrices n'avaient aucun caractère obligatoire pour ce qui est de l'aménagement municipal, elles ont certainement acquis une plus grande légitimité.

Ces modifications de politiques se sont accompagnées d'amendements législatifs qui ont donné plus de poids aux déclarations de principes du gouvernement provincial. Dorénavant, les plans officiels des municipalités et les autres décisions en matière d'aménagement devraient être compatibles avec les déclarations de principes adoptées en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire* révisée, et non plus seulement en tenir compte. On estime que la disposition de compatibilité réduit la marge de manoeuvre des municipalités lorsque vient le temps d'interpréter les objectifs politiques du gouvernement provincial. En fait, cela voulait dire que les politiques provinciales auraient une importance accrue au niveau municipal et auprès de divers tribunaux administratifs, comme la Commission des affaires municipales de l'Ontario. De plus, la loi révisée précisait que le gouvernement provincial stipulerait, par voie de règlement, le contenu obligatoire

des plans officiels des municipalités de paliers supérieur et inférieur. Par exemple, les plans devraient probablement comprendre des projections de la population et du logement, des dispositions sur la planification des infrastructures et des prévisions de la densité.

### **3.5 Politiques d'aménagement du territoire dans la métropole**

La présente section décrit le cadre politique applicable au niveau régional et porte sur trois grandes initiatives : la création des municipalités de palier supérieur, le concept de la région axée sur Toronto, mis au point dans les années 1970, et plus récemment, les activités du Bureau de la région du grand Toronto (BRGT).

#### **3.5.1 Création d'administrations régionales**

La croissance démographique dans la région de Toronto a été particulièrement forte après la Deuxième Guerre mondiale, notamment dans les banlieues contiguës à la ville de Toronto. Mais comme les autorités municipales avaient décidé d'arrêter de fusionner les municipalités limitrophes en 1912 (parce que la plupart d'entre elles étaient insolvables), la zone métropolitaine ne disposait pas d'un office d'aménagement vigoureux et capable de gérer la croissance (Kulisek and Price, 1988).

Le gouvernement provincial a donc désigné un secteur d'aménagement métropolitain et constitué le Conseil d'aménagement du territoire de Toronto et de York, qui se composait de neuf personnes et dont le mandat était d'élaborer un plan officiel d'aménagement du territoire pour Toronto et ses douze banlieues. En 1949, ce conseil a proposé la mise sur pied de l'infrastructure nécessaire à la gestion de la croissance, mais il restait toujours à déterminer le meilleur mode de prestation de ces services dans une région constituée de plusieurs municipalités autonomes et distinctes. Le Conseil d'aménagement a donc recommandé que la région métropolitaine soit unifiée sur le plan politique, grâce à la fusion de la ville de Toronto et de ses banlieues.

En 1950, le conseil municipal de Toronto a appuyé le rapport du Conseil d'aménagement du territoire de Toronto et de York et convenu de présenter à la Commission des affaires municipales de l'Ontario (avec Mimico) une demande de fusion de la ville et des banlieues. Les banlieues, devenues plus importantes et plus riches, se sont opposées à cette proposition, car elles voulaient rester autonomes. Le rapport présenté à la Commission des affaires municipales de l'Ontario (le rapport Cumming, d'après le nom du président de la CAMO à l'époque) a été publié en 1953 et a donné lieu à l'adoption de la *Loi sur la communauté urbaine de Toronto*, qui a marqué le début du système d'administration régionale au Canada. Les nouvelles limites territoriales de cette entité administrative englobaient 90 pour 100 de la population qui vivait et travaillait à Toronto (Bourne, 1984). Du point de vue de la gestion de la croissance, la communauté urbaine de Toronto englobait des secteurs à croissance élevée et était bien équipée pour fournir l'assiette financière et les services de coordination de la planification nécessaires pour gérer les problèmes liés à la croissance dans son territoire.

Les auteurs du rapport Cumming signalaient que l'on ne devrait pas considérer les limites territoriales de la zone métropolitaine comme permanentes (Wronski et Turnbull, 1984). Entre-

temps, la communauté urbaine de Toronto (CUT) disposait de certains pouvoirs en ce qui concerne l'aménagement du territoire de l'arrière-pays grâce à la Commission d'aménagement de la communauté urbaine de Toronto. Même si la Commission ne détenait pas le mandat de prévoir un contexte positif pour la croissance dans l'arrière-pays,<sup>6</sup> elle a néanmoins réussi à empêcher les pires excès de croissance effrénée et fragmentaire dans la région.

Lorsque les pressions en matière d'aménagement ont commencé à dépasser les limites territoriales de la communauté urbaine de Toronto, le Conseil d'aménagement s'est trouvé dans l'incapacité de gérer efficacement la croissance. Les municipalités de la région connaissaient des déboires financiers, étant donné que la croissance dépassait le cadre des limites locales et que la mise en place des infrastructures municipales dépassait leur capacité d'emprunt. Elles ont donc adopté des stratégies qui ont eu, à long terme, un effet destructif, y compris des techniques de concurrence farouche avec les municipalités voisines pour attirer des commerces et des industries et des politiques de zonage d'exclusion afin d'empêcher la construction d'ensembles d'habitation à densité élevée à l'intention des personnes à revenu modeste qui grèveraient les infrastructures et les services locaux sans augmentation importante de l'assiette d'évaluation.

En 1963, le gouvernement provincial a mis sur pied le Comité ontarien sur la fiscalité, présidé par Lancelot J. Smith et chargé d'examiner le système d'imposition locale et de recettes. Le rapport Smith, publié en 1967, recommandait une réforme profonde de la structure des administrations locales, notamment la création d'administrations régionales. Le gouvernement provincial a donc planifié la création d'un certain nombre de municipalités régionales qui couvriraient, à un moment donné, l'ensemble de la province. Les premières municipalités régionales se situeraient dans les points névralgiques de la province, comme le «Golden Horseshoe», la région d'Ottawa et Sudbury.

Dans un discours qu'il a prononcé en 1968 à l'Assemblée législative, le ministre des Affaires municipales de l'époque, M. Darcy McKeough, a expliqué que la municipalité régionale serait responsable de l'aménagement du cadre général physique et économique de la croissance régionale et que les limites territoriales des nouvelles administrations régionales comprendraient le centre urbain et l'arrière-pays rural qui étaient, en fait, interdépendants (cité dans Wronski et Turnbull, 1984, 129).

Toutefois, ces principes ne devaient pas s'appliquer à la région de Toronto. Au lieu d'élargir la communauté urbaine de Toronto afin d'y inclure les zones de croissance situées à l'extérieur des limites territoriales de la métropole, comme l'avait prévu la CAMO en 1953, le gouvernement provincial a décidé d'abolir le Conseil d'aménagement du territoire de la communauté urbaine de Toronto et de créer des municipalités régionales dans les régions limitrophes de Toronto : York en 1971, et Durham, Peel, Halton et Hamilton-Wentworth en 1974.

---

<sup>6</sup> Contrairement à la communauté urbaine de Toronto, la Commission d'aménagement de la communauté urbaine de Toronto n'avait pas le pouvoir de contracter des dettes pour engager des dépenses en immobilisations. Par conséquent, elle ne pouvait pas mettre en place les infrastructures nécessaires pour appuyer la croissance à grande échelle dans l'arrière-pays.

Au lieu d'améliorer la capacité d'aménagement à l'échelle régionale du Conseil d'aménagement du territoire de la communauté urbaine de Toronto, le gouvernement provincial a tout simplement éliminé les bases d'un aménagement du territoire véritablement régional. Selon Bourne (1984, 139), aucune de ces entités politiques n'avait un sens logique du point de vue social, économique ou fonctionnel. De plus, aucune n'était appropriée à des fins d'aménagement. Il convient toutefois de signaler un phénomène important : les régions suivaient un axe nord-sud, alors que la plupart des déplacements dans la région se faisaient d'est en ouest.

Selon certains observateurs, la création d'administrations de palier supérieur dans la région de Toronto a grandement contribué à l'accélération de la croissance à l'extérieur de la communauté urbaine de Toronto, d'où l'étalement de l'urbanisation. En fait, de nombreux facteurs favorisaient cette tendance, mais il ne fait aucun doute que le besoin urgent des nouvelles administrations régionales d'accroître leur statut grâce à l'imposition fiscale dans leur territoire a été prédominant. (CUI, 1992, 16-17).

### **3.5.2 Concept de la région axée sur Toronto**

La toute première tentative de gestion de la croissance dans la région de Toronto comprenait à la fois des initiatives d'aménagement à grande échelle mises en oeuvre à partir du milieu des années 60 par suite de l'Étude sur les transports dans la communauté urbaine de Toronto et le concept de la région axée sur Toronto, défini au début des années 1970. Selon Gertler (1984, 157-158), le gouvernement provincial réagissait aux pressions en vue de l'inscription du «régionalisme» à l'ordre du jour politique, à savoir :

- la concentration continue de la nouvelle croissance économique et démographique dans quelques grandes villes;
- une plus grande sensibilité aux écarts économiques et culturels d'ordre général entre les différentes régions de la province;
- les effets de l'urbanisation au-delà des limites traditionnelles des villes et des municipalités;
- le besoin d'organiser des services à une échelle qui dépasserait les limites actuelles des municipalités;
- les inégalités en matière d'impôt et de services dans les régions axées sur les villes;
- les préoccupations face aux incidences de la croissance démographique sur la qualité de l'eau et de l'air et les terres agricoles;
- la demande accrue d'espaces de loisirs, conjuguée au désir de maintenir les zones naturelles uniques;
- l'écart croissant entre le besoin de régler les problèmes à l'échelle régionale et les moyens collectifs et financiers mis sur pied pour les résoudre.

Frissen (1990) a signalé que le concept de la région axée sur Toronto (RAT) visait les buts suivants : 1) restreindre et contenir la nouvelle croissance, 2) préserver les terres agricoles, récréatives et naturelles, 3) favoriser une certaine urbanisation des municipalités situées loin du noyau torontois, et 4) répartir, du point de vue géographique, la croissance dans la région en ralentissant l'urbanisation dans l'ouest et en l'encourageant dans l'est.

Même si le concept de la RAT a été adopté comme politique provinciale en 1971, ses caractéristiques sur le plan de l'aménagement n'ont jamais été officiellement mises en oeuvre pour un certain nombre de raisons : l'opposition des municipalités dont les possibilités de croissance démographique et de l'emploi se trouvaient limitées, notamment les municipalités situées au nord et à l'ouest de la région, les objections des propriétaires de terrains dont le potentiel d'aménagement était compromis, une gamme de décisions du gouvernement provincial qui contredisaient le plan (comme la décision de construire le réseau d'égouts collecteurs de York-Durham afin d'appuyer la croissance dans le nord), la création d'énormes banques foncières à l'ouest, et le défaut du gouvernement provincial de faire de gros investissements d'infrastructures à l'est, comme l'aéroport de Pickering, l'autoroute de Scarborough et le prolongement du système de transport régional GO vers Oshawa. Il faut aussi signaler l'importance de certains changements économiques : la crise du pétrole de 1973 a réorienté les opinions sur l'aménagement régional en faveur de la concentration de la croissance dans les espaces déjà bâtis, les restrictions financières ont limité l'engagement du gouvernement provincial à favoriser des projets d'infrastructure pour appuyer le plan régional, et les forces du marché indiquaient clairement la nécessité d'urbaniser davantage la partie ouest de la région que la partie est.

Vers le milieu des années 1970, il était devenu manifeste que le gouvernement provincial n'était pas complètement convaincu du bien-fondé du plan et on a commencé à ne plus croire à sa mise en oeuvre (COLUC, 1975). À la fin des années 70, il était clair que la plupart des buts de la proposition ne seraient pas mis en oeuvre, avec les deux exceptions suivantes : la *Loi sur la planification et l'aménagement d'une ceinture de promenade* et la *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara*, adoptées toutes les deux dans le sillage du plan de la RAT. Ces deux lois ont servi à limiter l'étalement de l'urbanisation dans certains secteurs donnés de la région. Premièrement, elles ont sévèrement réglementé l'aménagement de l'escarpement du Niagara sur le flanc ouest de la région et, deuxièmement, elles ont créé une ceinture de verdure pour freiner l'urbanisation vers le nord de Toronto.

La meilleure preuve que le concept de la RAT n'avait pas atteint son objectif de gestion de la croissance dans la région a été le maintien, voire l'accélération de la croissance désordonnée et relativement peu structurée dans la région (Farncombe, 1993). À la fin des années 1980, les schémas d'aménagement avaient donné lieu à des problèmes suffisamment graves à l'échelle régionale pour que le gouvernement provincial lance une nouvelle série d'initiatives d'aménagement au palier régional.

### **3.5.3 Bureau de la région du grand Toronto**

En 1988, le gouvernement provincial a mis sur pied le Bureau de la région du grand Toronto (BRGT) afin de faciliter la coordination des politiques provinciales influant sur la croissance et

l'aménagement dans la région. L'expérience de la RAT avait convaincu le gouvernement provincial qu'il ne pouvait pas mettre en oeuvre un plan d'aménagement régional en suivant une approche descendante. Les fonctionnaires provinciaux se sont donc efforcés de faire en sorte que le BRGT soit un organisme de coordination et de concertation, et non un organisme d'aménagement pyramidal.

Le Bureau avait pour principal mandat de coordonner, de négocier et de favoriser un consensus sur une stratégie de gestion de la croissance à l'échelle régionale. Son rôle ne reposait sur aucune assise législative. L'efficacité de ses activités se fondait sur la volonté des ministères et des autres paliers d'administration de mettre en oeuvre ses recommandations (Office of the Greater Toronto Area, sans date).

### 3.5.3.1 Étude sur les concepts de structure urbaine

En janvier 1990, le GTCC et le BRGT ont demandé au cabinet privé IBI de mener une étude sur les incidences de la croissance démographique rapide prévue dans la région. Trois types de schémas urbains régionaux — étalement, noyaux et tissu urbain concentré — ont été proposés et évalués d'après un certain nombre de facteurs, y compris les incidences écologiques et financières.

Le scénario de concentration du tissu urbain se fondait sur l'hypothèse suivante : la plus grande partie de la nouvelle croissance, tant sur le plan résidentiel que sur le plan de l'emploi, aurait lieu dans les limites territoriales de la communauté urbaine de Toronto, notamment dans les secteurs où le potentiel de réaménagement des terrains sous-utilisés était important. Quant à lui, le scénario de l'étalement favorisait le maintien des schémas d'aménagement actuels, c'est-à-dire la répartition des nouveaux résidents principalement à l'extérieur de la communauté urbaine de Toronto, dans des lotissements à densité faible équitablement répartis, notamment dans les nouveaux sites en périphérie. La croissance de l'emploi aurait lieu dans le centre-ville de Toronto, dans les sous-centres des banlieues déjà établis et, à plus petite échelle, dans les quatre régions limitrophes. Finalement, le scénario des noyaux préconisait une répartition plus ou moins égale de la croissance démographique et de l'emploi à l'échelle régionale, tout comme le modèle de l'étalement, mais il concentrait la croissance dans des noyaux à densité plus élevée dans les banlieues, d'où une certaine densification résidentielle.

Le rapport du IBI comprenait huit critères servant à l'évaluation des avantages et des coûts relatifs des trois scénarios de croissance : structure urbaine, incitations économiques, transport, services des équipements publics, espaces verts/environnement, services aux personnes, incidences externes, et dépenses totales au chapitre des infrastructures. Chacun de ces critères était ensuite redéfini en fonction d'un certain nombre de facteurs qui comprenaient une ou deux mesures pour évaluer les différences entre les trois scénarios. Il y avait en tout 42 mesures.

Les conclusions générales du rapport étaient les suivantes : l'option de la concentration favorisait l'utilisation la plus efficace des ressources, comme les terrains et l'énergie, et avait le moins d'incidences sur l'environnement. Toutefois, elle nécessiterait le plus grand nombre d'interventions réglementaires du gouvernement afin d'orienter la croissance démographique vers la communauté

urbaine une fois de plus. Elle supposerait aussi l'abandon du statu quo en ce qui concerne les densités démographiques et les types de logement et l'adoption d'un mode de transport avec tous les risques inhérents au rejet du statu quo (IBI, 1990a, S-9).

Le modèle de l'étalement semblait moins risqué pour la raison qu'il supposait moins de changements sur le plan de l'offre de nouveaux logements, des modes de vie et de l'intervention gouvernementale dans le processus d'aménagement. Toutefois, il était moins compatible avec les principes du développement durable, car il s'appuyait sur la plus grande utilisation des terres agricoles et d'autres éléments écologiques, utilisait le plus de ressources et engendrait le plus de pollution de l'air par suite de la dépendance envers l'automobile et des longs déplacements entre le lieu de travail et le domicile.

Le modèle des noyaux était considéré comme une option intermédiaire entre les deux autres scénarios en ce qui concerne les principes de développement durable. Comparé au modèle de l'étalement, il proposait une plus grande gamme de types de logements, de tailles et d'aspects des collectivités, de styles de vie, de modes de transport et de services à la personne, tout en réduisant les exigences par habitant en matière de ressources et les niveaux de pollution.

Lorsque l'on compare l'évaluation que les auteurs du rapport ont faite des trois concepts de croissance, on constate que le modèle de concentration était de loin le meilleur pour ce qui est des 42 mesures qui ont servi à l'évaluation des trois scénarios. En effet, il obtenait la meilleure note pour 22 mesures, tandis que les modèles des noyaux et de l'étalement n'arrivaient en première position que pour seulement six chacun. Toutefois, les experts-conseils ont fait bien attention de ne privilégier aucun scénario. Ils ont plutôt souligné que l'étude ne constituait qu'une étape préliminaire et visait à susciter un débat public sur les questions reliées à la croissance future et les incidences sur les investissements d'infrastructure.

À la fin de l'étude, qui n'a duré que six mois, les conclusions du IBI ont été publiées dans un rapport en sept volumes en juin 1990 et diffusées pour discussion. Toutes les cinq régions ont fait des commentaires, de même que plusieurs municipalités locales. Plusieurs ministères et groupes non gouvernementaux ont également communiqué leurs points de vue.

Les réponses reçues révélaient que la plupart des intéressés acceptaient la structure des noyaux, qu'ils considéraient comme le point de départ de l'étape d'élaboration d'une stratégie de croissance pour la région. En effet, les municipalités de banlieue et urbaines, les organismes provinciaux et les intervenants non gouvernementaux appuyaient, en principe, ce concept. Toutefois, ce nouveau consensus était assujéti à trois conditions. Premièrement, les intéressés estimaient que le terme «noyau» pouvait englober un vaste éventail de visions d'aménagement (éventuellement contradictoires). Deuxièmement, certains avaient des réserves quant à la composante densification de ce modèle. Troisièmement, étant donné le nombre important de noyaux que prévoyait l'étude du IBI et l'affirmation que les schémas d'aménagement actuels étaient déjà compatibles avec ce modèle, on ne savait pas trop si cette option représentait effectivement un écart par rapport aux tendances existantes. Néanmoins, peu de temps après, le BRGT a décidé d'adopter le modèle de noyaux comme stratégie de croissance pour la région (OGTA, 1991).

### 3.5.3.2 Groupe de travail sur le schéma urbain

Même si les municipalités et les universitaires ont critiqué sa méthodologie, l'étude du IBI a marqué un pas en avant. En effet, suite à cette étude, les cinq administrations régionales de la RGT ont accepté, en principe, de freiner l'étalement de l'urbanisation et reconnu que le concept d'aménagement en noyaux devrait orienter la croissance dans la région. En 1992, le BRGT a mis sur pied six groupes de travail chargés d'étudier divers aspects de ce concept et de formuler des propositions plus détaillées. Les groupes de travail ont traité des questions suivantes : schéma urbain, campagne, infrastructure, vitalité économique, mécanismes de financement, et développement humain et social. La présente section porte sur les travaux du groupe sur le schéma urbain, étant donné que c'était le groupe de travail qui s'occupait le plus directement des questions d'aménagement reliées à la structure proposée du schéma en noyaux.

Le Groupe de travail sur le schéma urbain, mis sur pied en novembre 1991, s'est souvent réuni pendant plusieurs mois et a publié son rapport en avril 1992. Le groupe, qui se composait de 21 fonctionnaires provinciaux et municipaux non élus<sup>7</sup>, avait pour mandat de définir et de développer les concepts suivants : «structure urbaine», «schéma urbain compact» et «noyaux et corridors» dans le contexte de la RGT, et de préciser les mesures nécessaires aux paliers local, régional et provincial pour atteindre l'objectif de densification.

Le groupe de travail s'est d'abord penché sur le concept de structure en noyaux qu'avaient décrit les auteurs du rapport IBI. Selon le groupe de travail, un noyau est une zone d'activités concentrées qui constitue le pôle d'attraction d'une collectivité et qui fournit des services ou remplit des fonctions qu'on ne trouve ordinairement pas ailleurs dans la collectivité. Afin de bien jouer ce rôle, le noeud devrait être près de tout le reste. Ainsi, on favorise un environnement axé sur la circulation piétonne en veillant à ce que les distances entre le pôle et les transports en commun soient raisonnables (OGTA, 1992a, 19).

Il existe au moins quatre types de noyaux : centraux, principaux, intermédiaires et locaux. Le seul noyau central de la RGT est le centre-ville de Toronto, qui constitue le point de mire de la province, et même du reste du pays. Il se caractérise par une concentration très élevée des emplois et un vaste éventail d'utilisations du sol spécialisées (siège du gouvernement, activités culturelles, etc.). La densité résidentielle y est la plus élevée de toute la région et on y retrouve les plus grandes infrastructures de transport, comme le métro, le train léger sur rail et le service de transport régional (GO).

---

<sup>7</sup> Les 10 fonctionnaires provinciaux provenaient de la plupart des ministères qui s'intéressaient directement à la croissance régionale, comme les ministères des Affaires municipales, du Logement, des Transports, des Richesses naturelles et de l'Environnement, à l'exception du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. Un membre du groupe provenait du BRGT. Les autres membres représentaient diverses municipalités des paliers supérieurs et inférieur de la région. Les municipalités de palier supérieur étaient toutes représentées, sauf la région de Peel. Les représentants des municipalités en expansion rapide près de la communauté urbaine de Toronto dominaient la liste des municipalités de palier inférieur : Mississauga, Vaughan, Markham, Ajax et Richmond Hill. Personne ne représentait les municipalités rurales.

Les noyaux principaux constituent des centres nerveux dans l'ensemble de la RGT. On y retrouve une concentration élevée d'emplois de même que des utilisations multiples du sol (logements, industries et commerces de détail). Les densités résidentielles ne sont pas aussi élevées que dans le noyau central, mais des services de transport en commun assez élaborés (métro ou train léger sur rail) y sont nécessaires pour appuyer les activités qui s'y déroulent. Les centres d'Etobicoke, de Mississauga, de North York, de Scarborough et d'Oshawa constituent les noyaux principaux de la région. Ils se trouvent à divers niveaux de maturité. Par exemple, les centres-villes d'Oshawa, de North York et de Mississauga sont bien développés, celui de Scarborough se trouve à un niveau intermédiaire et celui d'Etobicoke n'est que prévu.

Les noyaux intermédiaires constituent des points de mire pour les municipalités de palier supérieur. On y retrouve souvent un taux élevé d'emplois et de commerces de détail, mais la composante logement y occupe une part croissante. Les densités vont de moyennes à élevées, mais ces noyaux sont davantage axés sur l'utilisation de la voiture et les services de transport en commun sont plutôt moyens (autobus, tramways et transport régional de banlieue). On retrouve dans la région 23 noyaux intermédiaires (13 dans les banlieues et 10 dans l'ensemble de la communauté urbaine de Toronto). Ces noyaux se trouvent à diverses étapes de réalisation : certains existent déjà, d'autres sont en voie de réalisation, quelques-uns sont prévus. Le rapport évitait de situer précisément les noyaux intermédiaires.

Finalement, les noyaux locaux représentent le pôle d'attraction des municipalités de palier inférieur ou des quartiers. C'est là qu'on y trouve les commerces locaux de détail et les fournisseurs de services (comme les petites galeries marchandes et les services générateurs d'emplois) et des quartiers d'habitation. Le groupe sur le schéma urbain a évité de désigner les noyaux locaux, car il estimait que ceux-ci relevaient de la compétence des municipalités de secteur.

Selon les auteurs du rapport du BRGT, les noyaux doivent être reliés par des corridors. La rue Yonge est le corridor archétype. Le corridor représente le cœur historique d'une collectivité. Il est généralement linéaire et se compose d'une rue principale, d'une grande artère ou d'une route à accès direct (c'est-à-dire dont l'accès n'est pas limité comme l'autoroute 401). La clé des corridors à succès est la polyvalence des utilisations et le maintien d'activités toute la journée. Les corridors sont desservis, ou devraient être desservis, par des systèmes de transport en commun et ils favorisent la circulation piétonne. Les densités y sont plus élevées que dans les quartiers adjacents, mais elles sont ordinairement moins élevées que dans les noyaux qu'ils relient les uns aux autres. Tout comme les noyaux, les corridors peuvent vieillir et passer d'itinéraires de transport en commun unifonctionnels servant à relier les noyaux les uns aux autres à de véritables rues principales remplissant toutes sortes de fonctions.

Le rapport final du BRGT évitait d'indiquer les emplacements précis des corridors proposés, même si les versions provisoires antérieures révélaient que le groupe avait déjà pensé à certains tracés. Dans les banlieues à l'extérieur de la communauté urbaine de Toronto, le réseau de corridors se composait de Kingston Road et de la route 2 à partir d'Oshawa; à l'est, se prolongeait le long de Markham Road jusqu'à la route 7, au nord, puis redescendait par la route 10, à Mississauga, pour rejoindre la route 2 en direction d'Oakville.

Les tentatives du groupe de fournir un modèle détaillé applicable à une structure urbaine fonctionnelle qui pourrait sous-tendre l'aménagement municipal n'ont pas remporté le succès espéré. Par exemple, l'emplacement géographique des noyaux et des corridors était extrêmement vague dans le rapport final du groupe pour la simple et bonne raison que les représentants municipaux au sein du groupe de travail voulaient tous qu'un noyau soit désigné dans leur municipalité. Cette imprécision du rapport final pouvait aussi être attribuable à l'absence d'un consensus sur le rôle du BRGT. Certains membres du groupe estimaient en effet que le BRGT devrait se contenter d'énoncer des principes généraux et de coordonner les investissements provinciaux et les autres décisions nécessaires pour appuyer les plans municipaux fondés sur ces principes.

### 3.5.3.3 Projections démographiques pour 1993

Les travaux du IBI et du groupe de travail sur le schéma urbain se fondaient sur des projections démographiques et d'emplois que Clayton avait réalisées en 1989. Lorsque les données du recensement de 1991 sont devenues disponibles, le BRGT a entrepris une nouvelle série de prévisions pour la période allant de 1991 à 2031. Le rapport de Hemson, intitulé *The Outlook for Population and Employment in the GTA*, a été publié en août 1993. Le premier grand changement était le taux absolu de croissance prévue dans la RGT. Si les prévisions de 1989 se situaient entre 5,5 et 6,5 millions de personnes, celles de 1993 allaient plutôt de 5,8 à 7,7 millions de personnes. Le scénario le plus probable était le suivant : la population passerait de 6 millions de personnes en 1989 à 6,7 millions en 1993.

Le deuxième grand changement par rapport aux prévisions de 1989 touchait la répartition de la croissance. Les nouvelles prévisions ne prévoyaient aucune modification de la croissance dans la communauté urbaine de Toronto, qui comprendrait une population constante de 2,4 millions de personnes en 2021. Par contre, les régions situées à l'extérieur de la RGT connaîtraient une croissance rapide. Autrement dit, les nouvelles projections de croissance de 1989 à 1993 prévoyaient une décentralisation accrue de la région et une diminution de la croissance dans la communauté urbaine de Toronto, qui devait passer d'environ 11 pour 100 à seulement 5 pour 100.

Les chiffres que nous venons d'évoquer constituent le «scénario de référence», lequel suppose que les initiatives politiques actuelles visant à enrayer le déclin de l'emploi dans la communauté urbaine de Toronto seront fructueuses et que les nombreux projets de densification suffiront à assurer la croissance démographique dans la CUT (70). Le rapport considérait deux autres scénarios de répartition de la croissance dans la région que l'élément suivant distinguait : le taux de croissance future dans la communauté urbaine de Toronto. Dans le cadre du premier scénario, qui se fondait sur des politiques de densification beaucoup plus vigoureuses, la communauté urbaine de Toronto connaîtrait une croissance plus importante que celle prévue dans le schéma de référence. Quant à lui, le scénario 2 se fondait sur une répartition de la croissance à l'échelle régionale compatible avec les modèles et schémas existants dans d'autres grands centres urbains de l'Occident. Ce scénario prévoyait essentiellement que les tendances actuelles se maintiendraient et que la communauté urbaine de Toronto ne connaîtrait qu'une croissance démographique minime.

Le tableau 3-2 illustre les prévisions de la répartition de la population conformément aux trois scénarios. Selon le scénario 1, la communauté urbaine de Toronto devrait comprendre 2,7 millions de personnes, soit plus de 40 pour 100 de la population totale de la RGT (6,67 millions) en 2021. Dans le scénario 2, la population urbaine de la communauté urbaine de Toronto n'atteindrait seulement que 2,32 millions de personnes, soit moins de 35 pour 100 de la population totale prévue dans la RGT en 2021. Il convient de signaler que pour la plupart des municipalités régionales, la différence entre le scénario de référence de Hemson et le scénario de densification vigoureuse est très faible.

**Tableau 3-2 : Projections démographiques pour la RGT en 2021, selon la région (en milliers de personnes)**

	Com. urb. de Toronto	Peel	York	Durham	Halton	RGT
Scénario de référence	2 410	1 320	1 290	970	670	6 670
Scénario 1	2 700	1 260	1 110	950	650	6 670
Scénario 2	2 320	1 350	1 320	1 000	690	6 670

Source : Hemson, 1993.

Peu après la publication du rapport Hemson, le ministère des Affaires municipales a annoncé qu'il acceptait le scénario 1 comme fondement de l'aménagement régional du territoire dans la RGT.

**Tableau 3-3 : Projections de la répartition démographique dans la RGT selon Hemson et IBI en 2021 (en milliers de personnes)**

	Scén. de réf. de Hemson	Rép. régionale (%)	Scénario 1 de Hemson	Rép. régionale (%)	Étalement selon IBI	Rép. régionale (%)	Noyaux selon IBI	Rép. régionale (%)
Com. urb. de Toronto	2 410	36	2 700	40	2 428	40	2 800	20 %
Peel	1 320	20	1 260	19	1 198	20	1 190	13 %
York	1 290	19	1 110	17	1 007	17	804	11 %
Durham	970	15	950	14	794	13	681	9 %
Halton	670	10	650	10	593	10	545	100 %
RGT	6 670	100,0	6 670	100,0	6 020	100	6 020	100

Le tableau 3-3 établit des comparaisons entre le scénario de référence de Hemson, conçu en 1993, et les prévisions du scénario 1 du IBI (concepts d'étalement et de noyaux). Il faut signaler que le scénario de «densification vigoureuse» énoncé dans les prévisions de Hemson en 1993 donne lieu au même pourcentage de résidents dans la communauté urbaine de Toronto que le scénario de l'étalement du IBI réalisé en 1990. En 1992, le BRGT avait annoncé que les parties intéressées appuyaient de façon généralisée le concept de la croissance en fonction d'une concentration de noyaux, ce qui voulait dire que la population de la communauté urbaine de Toronto représenterait au moins 47 pour 100 de l'ensemble de la population de la RGT en 2021. En 1993, les objectifs

de «densification vigoureuse» avaient entraîné une diminution de 40 pour 100 du pourcentage total du nombre d'habitants de la CUT par rapport à la région.

### **3.6 Politiques d'aménagement du territoire des municipalités**

#### **3.6.1 Municipalité de la communauté urbaine de Toronto**

##### **3.6.1.1 Introduction**

La municipalité de la communauté urbaine de Toronto constitue la municipalité de palier supérieure de la région et elle comprend environ la moitié de la population de la région métropolitaine. Depuis sa création, les activités d'aménagement et d'investissement de la CUT ont grandement favorisé l'apparition d'une structure régionale, fondée sur l'aménagement de lotissements à densité élevée près des installations de transport, et la création de sous-centres. Le Plan de structure urbaine de 1980 (Metroplan) a joué un rôle important à cet égard, car il préconisait la création d'une hiérarchie de centres urbains reliés par des transports urbains rapides. Même si le Plan prévoyait aussi une augmentation de la construction et de la diversité des types de logements offerts, il n'établissait pas de liens explicites entre la structure urbaine et les objectifs en matière de logement. Finalement, bien que le Plan ait établi un lien entre les transports en commun et la densité des sous-centres, il ne semble pas avoir tenu compte de l'importance d'accroître la densité le long des corridors de circulation des transports en commun.

##### **3.6.1.2 Révision du plan officiel**

Vers la fin des années 1980, la communauté urbaine de Toronto s'est transformée en championne du concept de la densification lorsqu'elle a entrepris unilatéralement ses propres études sur la densification résidentielle dans le cadre du processus de révision de son plan officiel. L'intérêt que la CUT manifestait envers la densification résidentielle était attribuable à trois facteurs de base :

- **Infrastructures** : Les dépenses publiques aux chapitres du transport en commun et d'autres infrastructures dans la communauté urbaine de Toronto devaient appuyer une population de 2,5 à 3,0 millions de personnes.
- **Logement** : L'offre de logements diminuait (par suite des travaux d'embourgeoisement, de la conversion d'immeubles multifamiliaux en immeubles unifamiliaux, de la diminution de la construction de logements locatifs), tandis qu'on prévoyait une augmentation de la demande (les baby-boomers arrivaient à l'étape de la formation des ménages).
- **Transports quotidiens** : On prévoyait que la création d'emplois serait importante dans la communauté urbaine de Toronto, ce qui entraînerait, pour les banlieusards, une augmentation des déplacements et de leur durée, sauf si le nombre de logements disponibles augmentait dans les limites de la communauté urbaine de Toronto.

Le processus de révision du plan officiel s'est accompagné d'un certain nombre de consultations publiques et du dépôt de rapports d'orientation sur la densification résidentielle (1987a; 1987b; 1989a; 1989b; 1989c). Voici certaines des recommandations les plus importantes :

- réaménagement des secteurs commerciaux et industriels désuets et des terrains sous-aménagés dans les noyaux et centres fonctionnels à usages polyvalents et à moins de 750 mètres des stations de transport rapide;
- instauration d'un programme de revitalisation des rues principales afin d'accroître la densité résidentielle dans les quartiers à faible densité le long des grandes artères;
- appui aux logements secondaires dans l'ensemble de la communauté urbaine de Toronto.

Ces rapports révélaient que la population, en général, souhaitait préserver le cachet des quartiers existants et éviter que toute initiative de densification soit synonyme de construction de tours d'habitation. Les auteurs des rapports insistaient, quant à eux, sur le besoin de soigner les caractéristiques d'architecture et de conception urbaine des projets de densification. Ils ont aussi annoncé qu'un bureau d'experts-conseils mènerait une étude sur les lignes directrices en matière de densité.

Les résultats de cette étude, confiée à Berridge Lewinberg Greenberg Ltd. (BLG), ont été publiés en deux volumes en 1991 : le rapport technique s'intitulait *Guidelines for the Reurbanization of Metropolitan Toronto* (1991a) et le document d'information s'intitulait *Study of the Reurbanization of Metropolitan Toronto* (1991b).

Le rapport BLG reflétait l'évolution même du concept de la densification dans la RGT au début des années 90. Même si la densification résidentielle constituait à l'origine un instrument visant à augmenter le nombre de logements dans un marché très limité, elle est devenue plus tard une stratégie plus générale pour traiter des problèmes d'aménagement du territoire, comme la destruction de l'environnement, la réalisation d'un équilibre entre l'utilisation du sol et les transports, et les inefficiences financières des schémas d'aménagement existants.

Les auteurs ont donc évité de parler de «densification résidentielle» et ont plutôt adopté le terme «réurbanisation», populaire en Europe.<sup>8</sup> La réurbanisation, contrairement à la densification, se définissait comme une approche globale et concertée de croissance urbaine :

la densification résidentielle ne vise uniquement que les utilisations résidentielles, alors que la réurbanisation suppose une approche beaucoup plus équilibrée et intégrée... On ne peut pas et on ne devrait pas tenir compte des utilisations résidentielles dans leur contexte unique, mais plutôt dans le cadre d'un processus plus général et plus complexe

---

<sup>8</sup> À la fin des années 1980, le terme «densification» avait pris des connotations négatives, car il était lié aux logements sociaux, aux appartements aménagés dans les sous-sols et aux tours d'habitation en copropriété qui étaient en voie de construction à la périphérie des quartiers au stade de la maturité dans l'ensemble de la communauté urbaine de Toronto. Tout comme le concept de «renouveau urbain» avant lui, le concept de «densification» était en train de devenir synonyme de perturbation des quartiers.

d'urbanisation. Elles prolongent le tissu urbain, accroissent le sentiment d'appartenance et redéfinissent les rapports changeants entre divers types d'utilisation du sol, comme les liens entre le domicile et le lieu de travail (1991b, 5) (notre traduction).

Ces directives s'appliquaient à des initiatives de densification à grande échelle qui contribueraient à la structure urbaine générale de la communauté urbaine de Toronto. Elles précisait clairement que les initiatives de densification ne devraient pas être entreprises dans les zones naturelles ou les quartiers résidentiels à faible densité, mais plutôt dans les centres ou secteurs fonctionnels d'urbanisation, les corridors ou les zones d'aménagement linéaire près des voies de circulation et dans les zones intercalaires à grande échelle aménagées sur des terrains à vocation industrielle ou commerciale déclassés. Les secteurs visés par ces projets de densification devraient faire l'objet d'une utilisation polyvalente du sol, y compris la création d'emplois et l'ouverture de commerces, et favoriser la construction de divers types de logements, dont des logements sociaux. Les directives allaient même jusqu'à proposer des densités souhaitables pour tout un éventail d'initiatives de densification (100 résidents et travailleurs/hectare dans les corridors moins importants et jusqu'à 1000 personnes/hectare dans les centres plus importants). Elles recommandaient qu'une densité brute de 80 résidents et travailleurs constitue la norme minimale dans tous les secteurs réurbanisés de la CUT.

Le Conseil de la CUT n'a jamais adopté officiellement le rapport sur les directives, mais une version révisée a aidé les urbanistes, de façon informelle, à évaluer les propositions d'urbanisation dans la CUT.

C'est également à ce moment que la CUT a commencé à fixer des objectifs de population pour l'ensemble de la communauté urbaine et les municipalités membres. En 1989, la CUT a adopté un objectif de 2,5 millions de personnes pour 2011. On estimait alors qu'il faudrait construire environ 300 000 nouveaux logements. Afin de rallier toutes les parties à la mise en oeuvre de ces objectifs sur les plans de la population et des logements, la CUT a mis sur pied un comité spécial sur le logement en 1990. Ce comité, qui a été démantelé en 1991, se composait de conseillers de la CUT et de représentants des conseils des municipalités de secteur.

### **3.6.1.3 Programme de revitalisation des rues principales de la CUT**

L'instauration d'un programme de revitalisation des rues principales constituait l'un des principaux aspects du processus de révision du plan officiel. Lorsque Richard Gilbert, conseiller de la CUT, a proposé un programme de ce genre pour la première fois en 1987, le concept de revitalisation des rues principales visait plusieurs objectifs : traiter de la crise du logement à Toronto, créer des milieux de vie de qualité supérieure et plus dynamiques dans la ville, et aider la ville à atteindre ses objectifs de croissance sans nuire à la qualité de vie dans les quartiers résidentiels adjacents ou menacer les zones industrielles de la ville (Skelly, 1993).

En 1990, la CUT a entrepris un certain nombre d'études sur la faisabilité d'un projet de revitalisation des rues principales, y compris une étude de faisabilité économique et une étude sur les besoins de stationnement. Elle a également lancé un projet pilote de revitalisation des rues principales, qui visait un certain nombre de lieux dans la CUT afin d'en évaluer le potentiel de

revitalisation. L'un d'eux était le projet Long Branch dans la municipalité d'Etobicoke. Le Plan officiel de la CUT (1994) définissait l'aménagement des rues principales comme suit :

aménagement principalement à densité moyenne et axé sur la rue... aux utilisations multiples : résidentielle ou commerciale, ou les deux, dans un secteur caractérisé par la polyvalence des utilisations du sol. Le réaménagement des rues principales comprend généralement les caractéristiques suivantes : façades de bâtiments raisonnablement uniformes, avec parcs ou autres espaces, commerces de détail sur plusieurs étages et généralement au niveau du sol, éléments d'esthétique et de conception urbaine afin de favoriser la circulation piétonne et l'utilisation des transports en commun, et solutions de rechange au stationnement sur le terrain en face des immeubles. (notre traduction)

L'objectif de ce projet pilote était de déterminer si des changements novateurs en matière de réglementation, de nouvelles approches de conception et de nouvelles stratégies économiques, adaptés aux conditions locales, pouvaient favoriser une certaine revitalisation des rues principales, qui serait économiquement viable et acceptable pour la collectivité locale. Un certain nombre de consultations publiques et de rapports d'experts-conseils ont été réalisés à cette fin. On a ainsi pu dégager une vision communautaire et la CUT, en collaboration avec la municipalité d'Etobicoke et les intervenants locaux, a décidé de mettre ce projet en oeuvre (Metro Toronto, 1995).

#### 3.6.1.4 Nouveau plan officiel de la communauté urbaine de Toronto

Le plan officiel de la communauté urbaine de Toronto élaboré en 1994 rassemblait nombre des initiatives et politiques de densification énumérées ci-dessus. Il se fondait sur les deux concepts suivants : réurbanisation et structure urbaine. On favoriserait la réurbanisation en concentrant les nouveaux aménagements dans les centres et corridors désignés sur une carte. Le but de cette initiative était de favoriser une structure urbaine qui :

- assurerait une utilisation efficace du sol, des infrastructures et des autres services;
- concentrerait les lieux de travail et d'habitation dans des secteurs bien desservis par les transports en commun;
- favoriserait l'habitation près des lieux de travail, la marche à pied et le cyclisme et l'utilisation des services en commun et d'autres véhicules à occupation élevée;
- faciliterait l'interaction sociale, la sécurité publique et les activités culturelles et économiques;
- renforcerait la vitalité et l'identité de la communauté urbaine de Toronto.

Les centres correspondaient presque exactement à ceux que le BRGT avait proposés dans son modèle de schéma urbain. Le BRGT avait en effet prévu l'aménagement de trois grands noyaux (en plus du noyau central de Toronto) et de 11 noyaux intermédiaires. Le nouveau plan officiel de la CUT préconisait trois grands centres et 10 centres intermédiaires. Pour ce qui est de leur emplacement géographique, il y avait une correspondance presque parfaite entre les deux documents. Les grands centres étaient exactement les mêmes, un seul centre intermédiaire du

nouveau plan officiel de la CUT était différent et un seul centre intermédiaire du BRGT ne figurait pas du tout dans le plan de la CUT. Finalement, pour ce qui est des densités, les correspondances entre les deux plans étaient plus ou moins approximatives. La densité maximale des grands noyaux était de 1 000 résidents et emplois par hectare, celle des noyaux intermédiaires, d'environ 550, et celle des noyaux locaux, d'approximativement 300.

Le plan de la CUT désignait aussi certaines grandes artères comme corridors de réurbanisation métropolitaine qui serviraient à la densification à moins de 500 mètres des stations de métro, à la densification linéaire des artères dotées de lignes de transport de qualité supérieure et à la promotion d'une utilisation polyvalente du sol. D'autres secteurs étaient également désignés à des fins de revitalisation des rues principales.

Le plan traitait aussi de la question épineuse du réaménagement des terres à vocation industrielle. Il proposait que d'autres utilisations du sol soient permises dans les zones industrielles et que les municipalités de secteur procèdent au rezonage des terres à vocation industrielle afin de permettre la construction de logements si le rezonage ne donnait pas lieu à des utilisations du sol incompatibles avec les secteurs industriels qui restaient.

Les politiques de logement du plan encourageaient les municipalités de secteur à respecter les exigences de la Déclaration de principes sur le logement en les obligeant à construire au moins 25 pour 100 de logements sociaux et en autorisant les logements secondaires, l'aménagement intercalaire et le réaménagement.

L'objectif démographique de 2,5 millions d'habitants était toujours maintenu, mais, chose intéressante, l'objectif de nouveaux logements, fixé à 300 000, se situait maintenant entre 200 000 et 245 000. Cela témoignait donc d'un conflit important entre les objectifs de densification de la communauté urbaine de Toronto et ceux de certaines municipalités de secteur qui croyaient qu'il serait impossible d'atteindre des objectifs aussi élevés de construction de logements, compte tenu de la demande peu élevée au début des années 1990 et de l'opposition de la population aux projets de densification résidentielle.

#### **3.6.1.5 Discussion**

L'examen des politiques de densification de la communauté urbaine de Toronto révèle qu'en plus de réagir de façon positive aux initiatives politiques du gouvernement provincial et aux visions métropolitaines mises de l'avant par le BRGT, la CUT poursuit de façon indépendante des objectifs de densification pour ses propres raisons. En effet, la CUT jouit d'une certaine indépendance en matière d'aménagement par rapport aux municipalités de secteur qui est plus grande que celle des autres municipalités de palier supérieur de la province, parce que la plupart des membres de son conseil sont directement élus par la population.

Néanmoins, le plan de la CUT soulève quelques défis importants :

- les objectifs de population et de logement, de même que la structure urbaine prévue dans le plan, ne peuvent être atteints que si d'importants investissements d'infrastructure au chapitre des transports sont consentis;
- des mécanismes efficaces de contrôle de l'étalement des banlieues sont nécessaires pour orienter la croissance démographique vers la CUT;
- il faut traiter de l'opposition de certaines municipalités de secteur de la CUT aux initiatives de densification;
- le potentiel de réaménagement des grands terrains, notamment les terrains à vocation industrielle, est limité par suite de la contamination du sol et des hésitations des élus à rezoner les terrains à vocation industrielle en terrains à vocation résidentielle, ce qui entraînerait une diminution des assiettes d'imposition;
- la demande de nouveaux logements dans la CUT peut ne pas suffire à appuyer les projections démographiques;
- la CUT s'est opposée à certains aménagements à grande échelle pour le motif que les infrastructures existantes ne pourraient pas répondre à l'augmentation de la demande de services (Feldman, 1995).

### 3.6.2 Ville de Toronto

La ville de Toronto est généralement considérée comme un leader dans le domaine de la formulation de politiques de densification dans la région. Les principaux avantages de la densification pour la ville de Toronto comprennent notamment l'augmentation de l'assiette d'imposition, l'accroissement démographique (la ville a perdu des habitants), la réduction des déplacements des banlieusards vers la ville, et une meilleure utilisation des infrastructures publiques existantes.<sup>9</sup> La densification résidentielle est l'un des principaux objectifs du nouveau plan officiel de la ville de Toronto :

le Conseil a adopté comme politique, sous réserve des possibilités de densification des quartiers, de favoriser un aménagement plus intensif des secteurs urbains existants grâce, notamment, à des initiatives de densification résidentielle dans la ville (City of Toronto, 1992, 1.1) (notre traduction).

Le plan officiel fixe un objectif de 725 000 habitants d'ici 2011 et préconise la construction de 45 000 nouveaux logements dans la ville d'ici 2001. Trente-cinq mille de ces nouveaux logements devraient être construits dans la zone centrale. Ces données correspondent étroitement au concept de noyaux qu'avait proposé à l'origine le Bureau de la région du grand Toronto. La ville voudrait

---

<sup>9</sup> Une étude menée par la ville sur les rapports entre le logement et le transport a révélé que chaque nouveau logement construit dans la ville se traduisait par 1,2 déplacement quotidien de moins en provenance des banlieues (Nowlan, 1991).

que 22 500 de ces nouveaux logements (soit 50 pour 100) répondent aux critères de logement abordable énoncés par le gouvernement provincial.

Au cours des 30 dernières années, la stratégie de densification de la ville a changé de façon radicale. Pendant les années 1950 et 1960, les secteurs résidentiels près des noyaux de transport, comme les stations de métro et les points d'accès au réseau routier, avaient été désignés secteurs de réaménagement à densité élevée (p. ex. le quartier St. James Town, près des rues Parliament et Bloor). Les principes d'aménagement qui sous-tendaient la construction de ces ensembles, à savoir que de grandes parcelles de quartiers résidentiels stables devaient être expropriées, rasées et remplacées par des tours d'habitation, ont provoqué une vive controverse.

Les nouveaux principes d'aménagement qui sont apparus vers le milieu des années 1970 préconisaient le respect des quartiers existants et mettaient de l'avant des modèles d'aménagement résidentiel moins perturbateurs, dont le plus important était le réaménagement des terrains à vocation industrielle ou commerciale déclassés. Les urbanistes favorisaient ces terrains parce qu'ils étaient déjà rassemblés et viabilisés, qu'ils se trouvaient généralement près des installations culturelles et communautaires et qu'ils étaient bien desservis par les transports en commun. De plus, les densités élevées normalement permises dans ces secteurs rendaient ces projets plus intéressants, sur le plan économique, pour les promoteurs et les financiers.

Un des meilleurs exemples de réaménagement de terrains à vocation industrielle de cette époque est le quartier St-Laurent, aménagé sur des terrains à vocation industrielle laissés à l'abandon dans la partie sud-est du centre de la ville. Si l'on se reporte aux normes applicables au centre-ville, il s'agissait là d'un immense projet de réaménagement de 20 hectares qui devait s'adapter au tissu urbain environnant et ressembler à un quartier traditionnel de Toronto, avec des maisons en rangées de brique rouge, une utilisation polyvalente du sol et un schéma routier typique de centre-ville.

Le réaménagement des terrains de Massey-Ferguson dans le quartier Niagara a facilité l'adaptation de cette forme de densification aux années 1980. Dans les années 1990, le réaménagement à grande échelle de terrains à vocation industrielle représente toujours les plus grandes possibilités de densification pour la ville. Par exemple, les terres situées près de la rivière Don (ce terrain s'appelait anciennement Ataritiri), du côté est du centre-ville, le secteur King/Spadina, à l'ouest du centre-ville, les terres ferroviaires et le parc Garrison, près du secteur riverain, et le triangle de jonction ferroviaire et les parcs à bestiaux dans le secteur ouest ont tous été rezonés, ou devraient l'être, à des fins d'utilisation résidentielle ou polyvalente.

Toutefois, d'importantes restrictions d'ordre politique limitent le réaménagement des terrains à vocation industrielle. En effet, l'escalade des coûts associés au respect des normes environnementales du gouvernement provincial (restauration des sols et protection en cas d'inondation) empêche la réalisation de certains projets particulièrement onéreux. En outre, le conseil municipal a manifesté le désir de garder un certain nombre de terrains à vocation industrielle dans son assiette d'imposition, car les impôts par hectare sur les terrains à vocation industrielle et commerciale sont plus élevés que les impôts sur les terrains à vocation résidentielle.

Il existe un autre type de densification assez populaire dans la ville de Toronto : la conversion des immeubles à bureaux en immeubles d'habitation. Il s'agit d'une option intéressante pour un certain nombre de raisons : la réutilisation du patrimoine immobilier existant en préserve la valeur, réduit les dépenses d'aménagement de même que la durée des travaux de construction, et assure une utilisation efficiente des infrastructures existantes.

La ville de Toronto s'intéressait aussi grandement à la concrétisation, par suite de modifications réglementaires, du concept de revitalisation des rues principales, que préconisait la communauté urbaine de Toronto. L'élaboration d'un cadre de réglementation qui encouragerait les propriétaires fonciers à réaménager leur terrain et à ajouter des étages aux bâtiments existants afin d'y aménager des logements devait encourager la création de nouveaux logements dans la ville sans qu'il soit nécessaire de construire de nouvelles infrastructures ou d'offrir de nouveaux services municipaux, opérations qui seraient onéreuses (City of Toronto, 1989).

Le concept de revitalisation des rues principales a connu des modifications importantes depuis sa création il y a six ans. En 1988, il constituait une proposition de zonage légitime afin de permettre la construction de logements à densité plus élevée au-dessus des commerces de détail sans aucune disposition pour ce qui est du stationnement. Le règlement qui a finalement été adopté en 1994 exigeait l'approbation des aménagements, la limitation des densités et des hauteurs, et l'aménagement obligatoire de places de stationnement, sauf dans le cas des ensembles les plus petits (Farncombe, 1993). Cette version édulcorée du règlement municipal entravait, pour diverses raisons, la mise en oeuvre du projet de revitalisation des rues principales. Par exemple, le morcellement des terrains complique leur regroupement, le désir de créer des logements locatifs est faible par suite du contrôle des loyers, les logements aménagés au-dessus de commerces de détail ne sont pas très populaires et quelques questions de qualité de vie, reliées notamment au bruit et aux vibrations provenant des véhicules circulant dans la rue, revêtent aussi une certaine importance. En 1996, peu de projets de revitalisation des rues principales avaient été entrepris et l'optimisme manifesté à l'égard de cette technique de densification dans la ville de Toronto avait considérablement diminué.

Contrairement aux autres municipalités de la RGT, la ville de Toronto autorise l'aménagement d'appartements dans les sous-sols dans la plupart des quartiers de la ville. Près de 19 000 immeubles d'habitation (soit environ 18 pour 100 du parc immobilier de la ville) comprennent des logements secondaires qui sont, pour la plupart, légaux (Spence, 1994). Les projets d'aménagement intercalaire à petite échelle se poursuivent, mais ils ne permettront pas vraiment à la ville de réaliser ses objectifs de densification.

### 3.6.2.1 Discussion

Malgré les restrictions énumérées ci-dessus, des politiques ont été adoptées en vue de favoriser les initiatives de densification à grande échelle dans la ville de Toronto. Pourtant, les activités dans ce domaine en 1996 étaient peu nombreuses, ce qui a donné lieu à des inquiétudes bien légitimes sur la capacité de la ville d'atteindre ses objectifs démographiques. Si la ville veut toujours respecter son objectif de création de 245 000 logements entre 1991 et 2011, elle devra construire 12 000 logements par année, soit trois fois le nombre de logements construits

annuellement dans la ville à l'apogée du boom immobilier, dans la deuxième moitié des années 1980.

### **3.6.3 Autres municipalités de la communauté urbaine de Toronto**

#### **3.6.3.1 Introduction**

Les municipalités de banlieue de la communauté urbaine de Toronto ont adopté des politiques et des programmes de densification résidentielle. La présente section porte sur les politiques relatives à l'offre et à l'emplacement de logements et celles qui appuient l'aménagement d'une structure urbaine.

#### **3.6.3.2 Politiques de densification résidentielle**

Les municipalités de banlieue de la CUT ont adopté des politiques favorisant la densification résidentielle pour les raisons suivantes :

- accroître le nombre de logements afin de respecter les objectifs fixés en matière de logement;
- diversifier le parc immobilier afin de répondre aux besoins de tous les groupes socio-économiques d'habitants;
- attirer des investissements dans le secteur immobilier de la municipalité;
- accroître les possibilités d'emplois dans la municipalité;
- revitaliser les secteurs commerciaux;
- accroître la disponibilité de logements à prix abordable;
- encourager l'utilisation des transports en commun.

Même si leurs politiques appuient généralement les politiques de densification du gouvernement provincial, les plans officiels des municipalités de la communauté urbaine de Toronto formulent aussi des politiques qui énoncent les conditions applicables à une densification acceptable :

- l'emplacement convient, sur le plan physique, à la construction de logements;
- des services et des infrastructures sont disponibles pour répondre aux besoins des nouveaux logements;
- le cachet des quartiers à faible densité est préservé;
- l'échelle et la conception des nouveaux ensembles d'habitation est compatible avec l'environnement bâti adjacent;

- les nouveaux ensembles d'habitation ne gêneront pas les utilisations du sol adjacentes;
- le rezonage des terrains à des fins résidentielles ne portera pas préjudice à la base d'évaluation de la municipalité.

Les documents d'aménagement des municipalités de banlieue de la CUT révèlent tous une stratégie de densification semblable. En effet, la plupart des autorités municipales :

- découragent les projets de densification à grande échelle dans les quartiers à densité faible par suite de l'adoption de conditions très sévères frappant les demandes de rezonage;
- autorisent certains projets de densification à petite échelle dans les quartiers au stade de la maturité;
- désignent de nouveaux quartiers à des fins d'aménagement à densité plus élevée à la périphérie des quartiers à densité faible, le long des corridors et dans les centres désignés, là où les infrastructures et les services existent déjà;
- veillent à ce que les nouveaux ensembles d'habitation dans les zones destinées à la densification soient compatibles avec l'environnement bâti par suite de l'adoption de conditions applicables aux demandes de rezonage;
- permettent le réaménagement de terrains à vocation industrielle seulement dans les terrains qui ne sont plus manifestement viables et qui sont isolés ou qui peuvent être isolés d'autres terrains à vocation industrielle;
- respectent l'objectif du gouvernement provincial de construire 25 pour 100 de logements à prix abordable et se servent de leurs pouvoirs en matière de zonage et d'approbation des demandes d'aménagement pour favoriser la réalisation de cet objectif dans les ensembles d'habitation et à l'échelle de la ville;
- répartissent, autant que possible, les logements sociaux dans tous les coins de la municipalité;
- encouragent la densification et la création de possibilités d'emplois (zones à utilisations polyvalentes, etc.);
- acceptent les logements secondaires, à la condition qu'aucune modification ne soit apportée à la façade de la maison;
- mettent sur pied un programme de surveillance pour contrôler le nombre et le type de nouveaux logements construits.

Les urbanistes indiquent que même si de nombreuses politiques ont été adoptées pour encourager la densification, elles n'ont pas toutes nécessairement donné lieu à l'adoption de règlements de zonage à cet effet. En effet, très peu de quartiers destinés à la densification et désignés comme tels dans les plans officiels ont fait l'objet d'un zonage préalable à des fins d'aménagement à

densité moyenne ou élevée. Par conséquent, les demandes d'aménagement doivent suivre la filière du processus public et elles risquent d'être abandonnées par suite de la réaction négative des habitants d'un quartier. En outre, le Code du bâtiment de l'Ontario décourage les projets de densification dans les zones déjà bâties, étant donné qu'il a été conçu en vue de l'aménagement de nouveaux terrains. Finalement, les normes applicables à la restauration des sols préoccupent toujours les banlieues de la communauté urbaine de Toronto.

### 3.6.3.3 Politiques de structure urbaine

L'aménagement urbain dans la communauté urbaine de Toronto a favorisé l'apparition d'un certain nombre de sous-centres d'emplois dans les municipalités de banlieue. Le Plan de la région centrale de Toronto de 1976, le Metroplan de 1980 et les politiques d'aménagement adoptées par les autres municipalités de secteur de la communauté urbaine de Toronto ont tous permis d'orienter la construction de bureaux vers les sous-centres à densité élevée. À la fin des années 1980, la stratégie des sous-centres avait commencé à se révéler fructueuse. Entre 1983 et 1989, le nombre total d'emplois dans le secteur central n'a augmenté que de 22,9 pour 100, tandis que dans le centre de Scarborough, il a augmenté de 65,2 pour 100 et qu'à North York, il a enregistré un taux de croissance phénoménal de 75,6 pour 100. Les centres intermédiaires ont connu des niveaux de croissance élevés, mais inférieurs à ceux que nous venons de mentionner. Par exemple, la zone Yonge/Eglinton a connu une augmentation du taux d'emplois de 40,7 pour 100 pendant la même période. En 1989, les sous-centres comprenaient près de 15 pour 100 de tous les emplois de bureau dans la CUT, un phénomène remarquable, surtout quand on pense qu'il n'y avait pratiquement aucun emploi dans ces zones 20 ans plus tôt (*Metro Facts*, 1990).

Certains ont critiqué ces sous-centres pour les raisons suivantes : manque d'esthétique urbaine, aménagement du sol axé sur les commerces et la création d'emplois de bureau, et environnement piétonnier de qualité inférieure. Les nouvelles activités d'aménagement dans l'ensemble de la CUT sont en train de renforcer le cadre d'aménagement et de favoriser une structure urbaine axée sur des sous-centres caractérisés par un éventail accru d'utilisations. La plupart des plans comprennent des politiques visant la création de noyaux d'activités polyvalentes en milieu urbain qui favoriseraient à la fois la circulation piétonne et la qualité de vie.

À North York, un nouveau plan secondaire qu'a adopté le conseil municipal en 1993 a élargi le «centre-ville» original de cette municipalité, qui s'étendait sur un kilomètre le long de la rue Yonge, et y a ajouté un autre demi-mille, le long de la même rue. Ce plan envisage aussi la création de secteurs d'habitation et commerciaux avec une population totale de 71 500 personnes.

La zone Kipling-Islington devait devenir le «centre-ville» d'Etobicoke. Son emplacement à l'intersection de deux grandes artères (les rues Bloor et Dundas), entre deux stations de métro, devait favoriser la densification résidentielle et la croissance des emplois. La zone, qui devait rassembler à l'origine un nombre important d'immeubles à bureaux, est maintenant désignée à des fins d'aménagement polyvalent à densité plus élevée dans un plan secondaire plus récent. Toutefois, les conditions du marché ont limité l'aménagement de ce secteur.

Le centre d'East York présente un très grand potentiel de densification. Les modifications apportées au plan officiel de 1994 à l'égard de ce secteur prévoient la construction de 15 à 20

immeubles, y compris des immeubles à bureaux, des bâtiments commerciaux et des ensembles d'habitation. Le centre de York a également été désigné en tant que zone centrale dans le plan officiel de la ville. On y trouve un grand nombre de terrains du domaine public. Une gare GO (transport régional) et une station de métro y sont prévues. La décision du gouvernement provincial en 1996 d'annuler le prolongement de la ligne de métro jusqu'à ce centre retardera sans aucun doute l'apparition d'un sous-centre.

Les municipalités de secteur sont en train de réviser leurs plans afin d'y inclure des politiques visant à définir et à encourager la création de centres locaux aux grands carrefours desservis par les services de transport, comme le proposait le cadre du BRGT et le nouveau plan Metroplan. À North York, par exemple, une modification apportée au plan officiel en 1994 désignait 14 sous-centres locaux, dont les densités étaient compatibles avec celles que proposait le groupe sur le schéma urbain du BRGT et le Metroplan.

La densification des artères constitue l'élément central de la stratégie de densification qu'ont adoptée les municipalités de banlieue de la CUT.<sup>10</sup> Dans la plupart des municipalités, les urbanistes ont défini des corridors de réurbanisation axés sur la disponibilité d'infrastructures (égouts collecteurs, transports en commun, parcs, capacité d'entreposage des égouts) et proposé des directives de contrôle de l'aménagement afin d'encourager la création d'ensembles polyvalents se composant ordinairement de trois à cinq étages.

Un examen des plans des municipalités de palier inférieur qui ont été modifiés ou révisés dernièrement révèle que les artères destinées à la densification correspondent généralement aux corridors métropolitains ou aux rues principales désignés à l'échelle de la CUT. Par exemple, à North York, les artères et rues désignées sont principalement les mêmes et la marge d'écart n'est que de 10 pour 100.

Même si les urbanistes de l'ensemble de la CUT appuient vigoureusement le principe des sous-centres et des corridors, il n'en demeure pas moins que la mise en oeuvre de cette stratégie est assujettie à certaines limites. Par exemple, dans les sous-centres, la limite la plus importante résulte sans doute de la pénurie de services de transport pour appuyer la densification de certaines zones, notamment à East York et à York. Les normes de viabilisation des terrains qu'ont imposées le gouvernement provincial, les services de transport régionaux et municipaux et les services de génie constituent probablement les facteurs influant le plus sur les projets de densification des artères. En effet, les banlieusards considèrent les artères de la CUT comme des

---

<sup>10</sup> On entend par densification des artères le réaménagement des artères afin d'accroître la densité et l'utilisation polyvalente du sol pour appuyer les transports en commun et répondre aux besoins changeants de la collectivité sans menacer pour autant les quartiers résidentiels au stade de la maturité. La principale différence entre le concept de revitalisation des rues principales et la densification des artères a trait à la nature même des grandes artères. Un plus grand nombre de secteurs urbains, ou de secteurs dotés d'une rue principale traditionnelle, peuvent jouer le rôle d'une rue principale conventionnelle par suite de la présence des éléments et aspects historiques nécessaires. Les zones plus suburbaines auront un accent différent : continuité raisonnable de la façade des bâtiments, utilisations du sol plus équilibrées, amélioration de l'environnement piétonnier, meilleur service de transport en commun. Toutefois, la largeur, les marges de recul et le nombre limité de points d'accès resteront des caractéristiques des artères de banlieue.

voies d'accès. Étant donné que ces axes servent aux déplacements de non-citadins pendant les heures de pointe, les ingénieurs des transports insistent pour qu'ils soient conçus de façon à répondre à leurs besoins. Cependant, l'élargissement des rues, la limitation des points d'accès, la réduction du stationnement le long des trottoirs, et l'augmentation de la vitesse et du volume du trafic routier nuisent à la qualité de vie et au déplacement des piétons, entraînent un accroissement de la pollution et empêchent toute initiative de réurbanisation. Les normes de stationnement constituent une autre contrainte : même si les urbanistes veulent ordinairement alléger ces normes sous le prétexte que les habitants des secteurs destinés à la densification auront davantage recours aux transports en commun, les groupes de citoyens insistent normalement pour un renforcement des normes afin d'empêcher les nouveaux venus de se garer dans leur quartier. Finalement, la faiblesse de la demande du marché de logements et d'espaces à bureaux dans les municipalités de banlieue de la CUT a soulevé des doutes sur la faisabilité des projets de densification des sous-centres et des corridors.

#### 3.6.3.4 Discussion

Les derniers documents d'aménagement des municipalités de banlieue de la CUT illustrent clairement les grandes pressions qu'elles subissent en matière de densification, lesquelles s'expliquent comme suit : l'augmentation phénoménale du nombre de demandes des promoteurs vers la fin des années 1980, le maintien des demandes de rezonage des terrains à vocation commerciale en terrains à vocation résidentielle, et les incidences des politiques de densification du gouvernement provincial et des autorités de la CUT sur les objectifs en matière de logement.

Les urbanistes estiment que la densification est inévitable par suite de l'épuisement du nombre de terrains disponibles. Il faut donc déterminer l'orientation à donner aux projets de densification pour réduire leurs incidences négatives, tout en exploitant leurs caractéristiques positives. Le principal objectif de cette démarche est de faire en sorte que les pressions du secteur immobilier privé ne perturbent pas les quartiers existants ou ne donnent pas lieu à des initiatives de densification non coordonnées du tissu urbain. Les urbanistes cherchent aussi à faire en sorte que les ensembles financés par l'État ne se retrouvent pas tous dans un seul et même secteur.

Nombre des questions soulevées dans le contexte des banlieues de la CUT étaient similaires à celles qu'avait dû régler la ville de Toronto. Toutefois, il existait des différences notables :

- le réaménagement des terrains à vocation industrielle est plus important dans la ville de Toronto en raison de la disponibilité de terrains vacants ou de terrains à vocation industrielle sous-utilisés dans des endroits de premier choix bien desservis par les transports en commun;
- les logements secondaires, qui ont toujours constitué un sujet extrêmement controversé dans les municipalités de banlieue de la CUT, sont acceptés depuis longtemps à Toronto;
- l'absence relative de services de transport en commun de haut niveau réduit le potentiel de densification des centres de banlieue;

- certaines méthodes de densification sont plus appropriées dans les banlieues de la CUT que dans la ville de Toronto, notamment les aménagement polyvalents au-dessus de centres commerciaux;
- la diminution de la construction de nouveaux logements a été plus marquée dans les municipalités de banlieue de la CUT. Par exemple, on a assisté à Scarborough à 586 mises en chantier en 1993, comparativement à 4 448 en 1988, et à Etobicoke, ce chiffre est tombé de 1 500 en 1988 à seulement 344 en 1993. Dans la ville de Toronto, le déclin a été moins marqué (3 970 mises en chantier en 1988 contrairement à 1 453 en 1993). Cela veut dire qu'il peut être plus difficile de donner suite aux possibilités de densification qui résultent des efforts d'aménagement local dans les banlieues.

### **3.6.4 Municipalités de banlieue**

Bon nombre des activités d'aménagement du gouvernement provincial ont visé à prévenir l'étalement de l'urbanisation dans les banlieues de la RGT à l'extérieur de la CUT. La présente section porte sur trois aspects de la densification des banlieues : gestion de la croissance, densification résidentielle, et politiques en matière de structure urbaine.

#### **3.6.4.1 Gestion de la croissance**

Le plan régional de la municipalité de palier supérieur constitue le principal mécanisme de réalisation des objectifs de gestion de la croissance du gouvernement provincial. Lorsqu'elle approuve le plan d'une municipalité de palier supérieur, la Direction de l'approbation des demandes d'aménagement du ministère des Affaires municipales définit une série d'objectifs en matière d'affectation des terrains qui se fondent sur le cadre politique suivant :

- intégrer les objectifs géographiques du BRGT aux plans officiels des régions;
- accroître la densité des lotissements aménagés sur de nouveaux terrains;
- accroître le pourcentage de nouveaux habitants par suite de projets de densification par opposition à l'aménagement de nouveaux terrains.

##### **3.6.4.1.1 Objectifs démographiques**

Le tableau 3-4 comprend des renseignements sur les projections démographiques pour la région. Il illustre le scénario de référence du BRGT et le scénario 1 (scénario de densification), avec les données numériques figurant dans les plans officiels régionaux. Les données les plus importantes se trouvent dans la dernière colonne et révèlent si les plans officiels régionaux ont répondu aux objectifs démographiques du scénario 1 du BRGT. On constate que seules deux des quatre municipalités de palier supérieur ont intégré les objectifs du BRGT à leurs plans.

Les écarts sont importants dans deux cas, à savoir Peel et Durham, où les projections démographiques intégrées aux documents d'aménagement officiels sont plus élevées que celles

du BRGT. Dans la région de York, les données étaient en cours d'examen en 1996, parce qu'un certain nombre de municipalités de secteur voulaient des objectifs plus élevés. Si toutes les augmentations sont accordées, les projections applicables à York se situeraient approximativement à mi-chemin entre les prévisions du scénario de référence et le taux actuel. Par conséquent, seule la municipalité de Halton posséderait un plan dont les objectifs correspondraient sensiblement aux objectifs démographiques du BRGT.

**Tableau 3-4 : Comparaison des objectifs démographiques dans la RGT**

	Année	Scénario de réf. — BRGT	Scénario 1 — BRGT	POR	Scénario 1 — POR
Peel	2021	1,324	1,255	1,328	+0,073
York	2021	1,287	1,107	1,100	-0,007
Durham	2021	0,969	0,952	0,970	+0,018
Halton	2011	0,547	0,534	0,530	-0,004

#### 3.6.4.1.2 Densités minimales

Le ministère avait pour but de faire en sorte que les plans officiels régionaux comprennent des objectifs de densité minimale applicables à tous les nouveaux lotissements. Par exemple, une densité brute de 25 unités par hectare (uph) avait été envisagée dans les négociations avec Durham, mais cet objectif a par la suite été ramené à 17 uph. Toutefois, les urbanistes du gouvernement provincial n'ont pas réussi à convaincre les fonctionnaires des administrations régionales à intégrer officiellement des densités minimales à leurs plans officiels. Aucun des plans n'intégrait des densités minimales clairement précises qui devaient être respectées dans les nouveaux lotissements

Dans deux cas, les densités minimales étaient subtilement intégrées aux plans officiels. À Durham, par exemple, le plan régional énonçait qu'au fil des années, la densité des nouveaux lotissements continuerait de croître, mais on ne mentionnait aucun chiffre. Selon le personnel de l'administration régionale, une moyenne de 17 uph était considérée comme une référence de base qui servirait à l'étude des plans des municipalités de palier inférieur, des modifications aux plans et des plans de lotissement.

Dans la région de York, les objectifs de densité étaient eux aussi énoncés de façon subtile. Au lieu d'être clairement stipulées dans le plan officiel, les densités minimales étaient sous-entendues dans des encadrés marginaux. Ces encadrés révélaient qu'une nouvelle collectivité type aurait une densité brute d'environ 15 uph. Toutefois, comme cette densité n'était pas officiellement énoncée dans le plan, elle n'était pas considérée comme un objectif officiel.

Dans la région de Peel, les densités cibles des nouveaux lotissements ne sont pas énoncées dans le plan régional, mais on suppose qu'elles seront de l'ordre de 23 uph, y compris les lots résidentiels et le schéma des routes internes, mais à l'exclusion des parcs, des écoles et des

grandes artères. Une fois qu'on inclut ces diverses utilisations du sol, on obtient une densité moyenne d'environ 15 uph.

Même si ces objectifs de densité représentent une modification importante par rapport aux schémas d'aménagement conventionnel des banlieues, plusieurs mises en garde sont applicables. Premièrement, les densités ne sont pas véritablement plus élevées que celles qu'on obtient par suite de l'action des forces du marché dans certaines banlieues de la RGT. Deuxièmement, la définition de densité brute qu'utilisent le ministère des Affaires municipales et les organismes d'aménagement régional exclut les terres protégées en vertu d'un certain nombre de politiques provinciales. Cela veut dire que même si les pressions exercées sur les fonctionnaires des administrations régionales pour accroître les taux de densité brute donnent des résultats, ce qu'on appelle parfois les densités super-brutes, y compris les réserves à des fins écologiques, peuvent rester relativement constantes.

#### **3.6.4.1.3 Objectifs de densification**

La tentative du gouvernement provincial d'intégration des objectifs de densification aux plans officiels des administrations régionales a été plus réussie, même si le taux de succès remporté a toutefois été inférieur aux prévisions. En effet, le ministère voulait que le plan de chaque municipalité régionale comprenne des politiques prévoyant la réalisation d'au moins 20 pour 100 de la nouvelle croissance grâce à des initiatives de densification. Par conséquent, la désignation de nouveaux terrains à des fins de densification suffirait à accueillir un maximum de 80 pour 100 de la croissance démographique prévue dans la région.

Dans deux cas, l'objectif de densification de 20 pour 100 a été intégré au plan et les affectations de terrains rajustées en conséquence. Par exemple, le plan officiel de Durham précise qu'on encouragera les initiatives de densification dans les zones urbaines existantes. En outre, la municipalité régionale, de concert avec les municipalités de secteur, veillera à ce qu'approximativement 20 pour 100 de tous les nouveaux habitants vivent dans des logements aménagés par suite de l'instauration d'initiatives de densification.

Ce même objectif de densification de 20 pour 100 figure aussi dans le plan officiel de la région de York. Quant à lui, le plan de Halton suppose un objectif de densification applicable à plus de la moitié de tous les nouveaux aménagements. Finalement, à Peel, le plan officiel n'inclut aucun objectif de densification.

Même si cet objectif de densification de 20 pour 100 a été atteint ou même dépassé dans trois des quatre plans officiels, la signification du concept de «densification» reste floue. Une analyse de la définition de travail qu'est en train d'élaborer l'administration régionale de Durham révèle que les réalisations en matière de densification sont carrément surestimées. Selon cette définition, la densification s'applique à l'aménagement de bâtiments sur des terrains déjà bâtis au 5 juin 1991, date à laquelle le plan officiel de Durham a été adopté. La définition de «terrain bâti» est importante : il s'agit de tout terrain sur lequel une structure est construite, y compris une maison sur un terrain de cinq hectares.

Par conséquent, l'aménagement d'un nouveau terrain, peu importe la densité, constituera une initiative de «densification», dans la mesure où le terrain se situe dans les limites territoriales fixées antérieurement. Il ne fait aucun doute que cela constituera la norme pour atteindre l'objectif de densification de 20 pour 100 dans les municipalités régionales de Durham, York et Halton. Dans la région de Halton, approximativement 54 pour 100 de la nouvelle croissance se produira dans les limites urbaines définies dans le plan officiel de 1980, mais cela comprend 38 pour 100 de terrains vacants et seulement 16 pour 100 de terrains déjà bâtis. Par conséquent, l'objectif de densification de cette région, si on utilise la définition conventionnelle du concept, n'est que de 16 pour 100. Ce pourcentage se situe probablement au-dessus des tendances actuelles, mais il est difficile de juger de l'importance de l'écart.

#### 3.6.4.2 Politiques de densification résidentielle

Les urbanistes des municipalités de banlieue ont signalé que le ministère des Affaires municipales et le ministère du Logement préconisaient fortement l'adoption de politiques de densification résidentielle au palier local. Ils ont précisé que la Déclaration de principes sur le logement constituait l'outil politique du gouvernement provincial le plus important à cet égard, mais que la *Loi sur les droits des résidents*, adoptée en 1994, et les ensembles d'habitation à but non lucratif financés par le ministère du Logement avaient aussi des répercussions importantes. Personne n'a mentionné les Lignes directrices concernant les politiques et le peuplement ou les Lignes directrices pour un aménagement du territoire axé sur les transports en commun. Toutefois, on a indiqué que le BRGT semblait en faveur des initiatives de densification, même si son influence est moins importante que celle des politiques provinciales.

Les municipalités de secteur ont aussi mentionné que les politiques régionales avaient certaines incidences. Par exemple, elles ont signalé que les sociétés régionales de logements à but non lucratif de Halton, Peel, York et Durham, en leur qualité de fournisseurs de logements à prix abordable et à densité plus élevée, avaient des répercussions sur la situation du logement. De plus, les études régionales sur le logement et la densification (afin de respecter les exigences de la Déclaration de principes sur le logement du gouvernement provincial) encourageaient fortement les initiatives de densification au niveau local. Tous les nouveaux plans officiels des administrations régionales comprennent des politiques de logement visant à encourager les municipalités de secteur à adopter des politiques de densification. Toutefois, on estime que les politiques des administrations régionales favorisent moins la densification que les politiques provinciales.

Au niveau des municipalités de secteur, on a cité un nombre considérable de politiques et d'initiatives en faveur de la densification. Par exemple, de nombreuses municipalités de banlieue ont adopté des déclarations de principes sur le logement au niveau municipal, qu'a financées le gouvernement provincial et qui font suite à la Déclaration de principes sur le logement du ministère du Logement. Ces déclarations énoncent les objectifs de la municipalité relativement à l'offre de tout un éventail de types de logement et comprennent normalement des renseignements sur d'autres objectifs : mélange de types de logements, densités et critères d'évaluation des projets de densification (Orangeville, Richmond Hill, Vaughan, Whitby, Newcastle, Uxbridge, Oakville).

Les déclarations de principes sur le logement des municipalités constituent ordinairement le fondement des sections du plan officiel sur le logement. Certaines municipalités ont également mené des études de densification, qui ont servi à répertorier les possibilités de densification dans certains secteurs de la municipalité (le long d'un couloir particulier, comme à Vaughan, ou à l'échelle de toute une municipalité, comme à Mississauga et Newmarket). De nombreuses municipalités de la RGT ont aussi entrepris de réviser leur plan officiel ou d'y apporter des modifications importantes afin d'intégrer les recommandations de ces études (Whitby, Ajax, Oshawa, Newcastle, Uxbridge, Whitchurch-Stouville, Oakville, Pickering).

Depuis 1990, les municipalités de secteur de la RGT ont elles aussi décidé de réviser leurs plans officiels. Quatorze des 24 municipalités de banlieue ont apporté des modifications importantes à leur plan officiel ou l'ont entièrement révisé. Elles ont ainsi pu tenir compte des politiques d'aménagement du gouvernement provincial. L'examen de ces plans officiels révèle que les municipalités ont généralement pris les mesures suivantes :

- elles ont adopté des déclarations en matière d'aménagement qui appuient les objectifs de densification;
- elles ont relevé certains secteurs où elles autoriseraient la construction d'ensembles d'habitation à densité moyenne et élevée, normalement le long des artères, dans les noyaux urbains désignés ou sur des terrains à vocation industrielle déclassés;
- elles ont exigé un meilleur mélange de types de logements et permis des terrains plus petits dans les nouveaux lotissements;
- elles ont déclaré qu'entre 25 et 30 pour 100 au moins des nouveaux logements seraient à prix abordable;
- elles ont adopté des politiques pour autoriser l'aménagement d'appartements dans les sous-sols.

Dans certains cas, ces politiques ont donné lieu à l'adoption soit de mesures de rezonage afin d'accroître les densités (Orangeville, Pickering, Whitby, Whitchurch-Stouville), soit de plans secondaires à l'égard des quartiers existants afin de prévoir leur densification ou des aménagements intercalaires (Richmond Hill, Oakville, Pickering, Mississauga).

L'étude de la région de Toronto est remarquable par suite du vaste éventail de politiques d'aménagement municipal en faveur de la densification dans les banlieues. Il ne fait aucun doute que les politiques du gouvernement provincial sont principalement responsables de cette situation et qu'elles ont eu des incidences importantes sur les politiques d'aménagement des municipalités. Toutefois, on peut douter de leur efficacité. En effet, il est plus qu'évident que les municipalités de la région ont adopté un certain nombre de stratégies pour réduire les incidences des objectifs de la politique provinciale au niveau des aménagements, notamment ceux qui sont directement reliés aux politiques de densification. Ainsi, plusieurs municipalités :

- évitent de désigner les quartiers existants à des fins de densification, comme l'exigent les politiques provinciales. Leurs plans ont plutôt tendance à orienter les initiatives de densification à la périphérie des quartiers, le long des artères et dans les nouveaux secteurs ou noyaux fonctionnels caractérisés par des aménagements polyvalents à densité plus élevée;
- adoptent, dans la préface à leur plan officiel, des énoncés vigoureux pour appuyer les objectifs provinciaux, mais restent plutôt vagues dans la section juridique;
- contestent ouvertement les objectifs des politiques provinciales qui ne sont pas populaires, comme la légalisation des logements secondaires.

De nombreux urbanistes de diverses municipalités ont remis en question l'importance des politiques provinciales sur la promotion des politiques de densification au palier local. Selon eux, la conjoncture économique avait déjà réduit la demande de terrains aux dimensions considérables et les promoteurs avaient eux-mêmes demandé le rezonage de certains terrains afin d'y aménager des ensembles à densité plus élevée capables de répondre aux besoins d'un marché plus diversifié. On peut soutenir que cette tendance à la construction de logements à prix plus abordable et à densité plus élevée résulte plus, du moins en partie, des initiatives des promoteurs que des actions des décideurs gouvernementaux. En fait, un examen des plans municipaux révèle qu'ils comprennent des politiques et objectifs de densification compatibles avec les forces du marché actuelles et qui vont rarement au-delà des tendances du marché.

En outre, un certain nombre de restrictions en matière d'aménagement peuvent neutraliser les modifications apportées aux plans officiels. Dans certaines municipalités, notamment dans les secteurs les plus éloignés du lac Ontario, les restrictions frappant la viabilisation des terrains (eau et égout) ont empêché l'aménagement de lotissements à des densités plus élevées (Milton). Dans plusieurs municipalités, les règlements de zonage portant sur les dimensions des lots, les exigences en matière de recul de même que la superficie habitable minimale interdisent tous les augmentations de densité (Milton, Oshawa, Ajax, Whitby, Richmond Hill, Mississauga, Orangeville, Burlington, Oakville). Il existe aussi une pénurie de secteurs où les ensembles d'habitation à densité moyenne ou élevée sont permis (Pickering). De plus, les exigences en matière de stationnement peuvent aussi avoir des incidences négatives sur la densification dans les quartiers au stade de la maturité (Oshawa). Finalement, on signale souvent que les normes d'aménagement, comme la largeur des routes dans le plan d'Halton, freinent les augmentations de densité dans les quartiers résidentiels.

Les politiques provinciales peuvent aussi avoir des incidences négatives sur une utilisation plus intensive des terrains. Par exemple, les politiques du ministère de l'Environnement et de l'Énergie sur les distances requises entre les terrains à vocation industrielle et les terrains à vocation résidentielle, les normes provinciales relatives aux marges de recul des routes et l'application de règlements restrictifs sur le contrôle de l'accès aux routes provinciales entravent les initiatives de densification. Nos répondants ont également signalé que les formalités administratives et complexes du *Code du bâtiment* de l'Ontario gênaient l'aménagement des secteurs déjà bâtis. Ils estiment aussi que les redevances d'exploitation du gouvernement provincial influent sur l'aménagement des terrains destinés à la densification, car elles n'exemptent pas la construction

d'ensembles d'habitation dans les vieux quartiers où il n'est pas nécessaire d'installer de nouvelles infrastructures.

### 3.6.4.3 Politiques en matière de structures urbaines

Une nouvelle vision de la structure urbaine est apparente dans les plans des municipalités de paliers supérieur et inférieur dans les banlieues de la RGT. Cette vision intègre nombre des principes et détails énumérés dans les documents suivants :

- les Lignes directrices pour un aménagement du territoire axé sur les transports en commun (1991), qui énoncent les principaux généraux d'une structure urbaine axée sur une hiérarchie de noyaux fonctionnels et de corridors;
- le rapport du IBI pour le Comité de coordination du grand Toronto (1990) sur les concepts de structures urbaines pour la RGT;
- la structure régionale particulière qu'a proposée le Groupe de travail sur le schéma urbain du BRGT dans son rapport de 1992. Le groupe a réalisé une carte de la région qui indiquait l'emplacement des noyaux régionaux le long des principaux corridors.

Si l'on réunit les quatre plans de structure urbaine des banlieues de la région et qu'on les compare à la vision du BRGT, plusieurs différences surgissent. Premièrement, le plan du BRGT comprend 15 noyaux suburbains : deux grands (Mississauga et Oshawa) et 13 intermédiaires. Le plan officiel combiné comporte plus du double de noyaux, soit 33 noyaux, y compris Square One, à Mississauga, et Oshawa.

Il est difficile de comparer l'emplacement géographique des noyaux par suite du caractère extrêmement général du plan de structure urbaine du BRGT et de la pénurie de points de référence qui permettraient d'identifier les emplacements suggérés. Toutefois, il semble que 11 des 15 noyaux suburbains proposés par le groupe de travail du BRGT figurent dans les plans officiels des régions, plus ou moins aux mêmes endroits que ceux proposés par le BRGT. Cela signifie donc que 22 des 33 noyaux suburbains figurant dans la version du plan officiel combiné se trouvent dans des emplacements non prévus dans le plan du BRGT.

Malheureusement, par suite du manque d'éléments de référence dans les plans officiels sur la taille prévue des noyaux, il est difficile de faire des commentaires sur cet aspect de la structure urbaine proposée. Toutefois, le plan de la région de York nous donne un indice intéressant. En effet, il prévoit que les noyaux régionaux comprendront entre 20 000 et 30 000 travailleurs et 5 000 à 10 000 résidents et que la densité brute se situera entre 400 et 600 habitants et travailleurs par hectare. Cela donne une superficie d'environ 67 hectares, ce qui correspond aux recommandations du rapport du BRGT (jusqu'à 75 hectares pour un noyau intermédiaire).

La carte représentant la structure urbaine préconisée par le BRGT relève une série de corridors qui relient les noyaux suburbains le long de la rive du lac Ontario et dans un demi-cercle sur le périmètre extérieur de la communauté urbaine de Toronto. Le plan de York désigne un corridor

le long de la route 7 qui semble coïncider avec le lien septentrional de ce demi-cercle. Il désigne aussi un segment de la rue Yonge qui correspond plus ou moins au plan du BRGT, bien que ce dernier se termine à Richmond Hill alors que le plan de York indique que le corridor, après une courte interruption, se poursuit jusqu'à Newmarket. Toutefois, hormis le plan de la région de York, aucun autre plan régional ne désigne de corridors. Par conséquent, la plus grande partie du concept de corridors énoncée dans le rapport du BRGT n'a pas encore été appliquée au niveau des plans officiels des municipalités de palier supérieur.

#### **3.6.4.4 Discussion**

Les objectifs des politiques provinciales en matière de densification ne sont pas uniformément illustrés dans les plans municipaux des banlieues de la RGT. L'urbanisation au niveau municipal a connu d'importantes modifications par suite des nouvelles politiques du gouvernement provincial. Par exemple, les municipalités accordent une plus grande attention à la gestion de la croissance sur les plans fiscal et écologique, elles essaient davantage de respecter les objectifs de logement dans leurs décisions en matière d'aménagement et il existe des indices selon lesquels une structure urbaine lâche est en train d'apparaître par suite du processus d'élaboration de plans officiels. Toutefois, l'analyse présentée ici révèle que les politiques provinciales n'arrivent pas vraiment à exercer une influence sur l'aménagement du territoire au palier local.

### **3.7 Initiatives récentes et problèmes actuels**

#### **3.7.1 Planification et gestion de la région métropolitaine**

Au printemps de 1995, plusieurs facteurs ont amené le gouvernement provincial à mettre sur pied un groupe de travail sur la région du grand Toronto. Premièrement, un certain nombre de municipalités et de groupes d'entreprises, dont le conseil de ville de North York, la communauté urbaine de Toronto, la ville d'Etobicoke et la Chambre de commerce de la CUT, ont demandé la tenue d'une enquête sur la structure fiscale de la région. Ils se préoccupaient notamment de l'érosion de l'assiette fiscale par suite des nombreux appels interjetés des évaluations et des mesures incitatives du système fiscal qui encourageaient les entreprises à s'établir en banlieue. Deuxièmement, plusieurs personnes et organismes souhaitaient la restructuration des administrations municipales au sein de la RGT et proposaient à cette fin diverses initiatives, de la création d'une toute nouvelle province à la mise sur pied d'un certain nombre de conseils particuliers chargés de superviser les services régionaux. Les pressions relatives à l'examen d'une nouvelle forme d'administration ont pris fin lors du référendum que la ville de Toronto a organisé durant les élections municipales de novembre 1994. En effet, la majorité des électeurs se sont déclarés en faveur de l'élimination du palier métropolitain d'administration. Les élections provinciales qui devaient avoir lieu sous peu offraient donc au gouvernement la possibilité de prétendre qu'il prenait des mesures pour régler les problèmes de la RGT sans avoir à proposer pendant la campagne électorale des solutions qui auraient sûrement soulevé la controverse.

Par conséquent, en avril 1995, le Groupe de travail sur l'avenir de la RGT, sous la présidence d'Anne Golden, présidente de Centraide du grand Toronto, a été créé. Le groupe, qui se composait de cinq leaders de la communauté, avait pour mandat de proposer des façons de freiner

le déclin du centre-ville et de résoudre les questions de gestion, de fiscalité et de financement des infrastructures qui tracassaient la région. Il a publié son rapport en janvier 1996.

Ses principales recommandations se répartissaient dans cinq grandes catégories : mise en commun des ressources fiscales à l'échelle de la région, réorganisation des services municipaux, réforme du système d'évaluation foncière, création d'un Conseil du grand Toronto, et besoin d'assurer l'aménagement du territoire à l'échelle régionale. Les deux dernières catégories vont sous-tendre la discussion qui suit.

Le groupe de travail a en effet recommandé la suppression des cinq administrations de palier supérieur dans la RGT et la création d'un nouveau Conseil du grand Toronto (CGT). Ce conseil se composerait du maire de chaque municipalité ayant au moins 100 000 habitants, du maire et d'un conseiller dans le cas de municipalités ayant plus de 140 000 habitants, et d'un autre conseiller pour chaque tranche de 140 000 habitants. En outre, des districts électoraux seraient créés et regrouperaient les municipalités dont la population est inférieure à 100 000 habitants. Ces derniers choisiraient un représentant d'un conseil local qui siégerait au conseil. Chacun des 30 conseillers du grand Toronto aurait droit à une voix.

Le CGT aurait un peu moins de pouvoirs que les municipalités de palier supérieur actuelles en ce qui concerne le contrôle de l'aménagement physique. Il serait responsable de l'aménagement du territoire à l'échelle régionale, du développement économique et de la construction et de l'entretien des voies de circulation ayant une importance à l'échelle régionale. Le conseil coordonnerait les activités, au niveau régional, des services prétendument flexibles qui dépassaient les intérêts locaux, comme les transports en commun, l'eau et le traitement des eaux usées. Le groupe de travail espérait que ces mesures favoriseraient les activités régionales de planification et de coordination du CGT, tout en veillant à ce que les services soient fournis à une échelle plus locale. Le CGT ne serait pas chargé du dossier des grandes artères et des utilisations du sol limitrophes. Ces responsabilités seraient plutôt cédées aux municipalités locales.

La communauté urbaine de Toronto, visée par les attaques des municipalités de secteur qui la trouvaient dépassée ou qui estimaient qu'il fallait la réformer de façon radicale, a été le plus ardent défenseur de cette forme d'administration métropolitaine. En effet, la CUT voulait que la région du grand Toronto soit régie par un conseil unique de palier supérieur qui lui ressemblerait. En fait, les recommandations du CGT concernant les élections indirectes ont déçu les autorités de la CUT, car elles n'aiment pas déléguer des pouvoirs exécutifs à un conseil constitué d'un « sous-comité de maires de la RGT », réputés pour leur attitude sectaire face à des dossiers d'importance régionale. Elles appuient plutôt une administration unique et forte à l'échelle de la RGT, dotée de tous les pouvoirs dont disposent actuellement les municipalités de palier supérieur.

Peu d'autres administrations municipales de la région ont appuyé le concept du CGT. Les villes de Toronto et de North York l'ont dénoncé et les municipalités de banlieue se sont montrées extrêmement craintives face à une autorité régionale qui accorderait 17 des 32 voix aux municipalités de la CUT. Les municipalités de banlieue plus petites se sont opposées à la notion d'une administration générale pour le motif que leurs représentants seraient peu nombreux. Par exemple, dans la région de Durham, seule la ville d'Oshawa aurait un siège au sein du CGT, ce

qui soulève des questions sur les plans de la responsabilité et de la représentation. Les municipalités rurales s'intéressent encore moins à la notion de «superville» et préfèrent que l'on maintienne les municipalités régionales de palier supérieur actuelles qui subventionnent leurs services publics et récréatifs et leurs équipements publics. Les municipalités les plus vigoureusement opposées au concept du CGT étaient les municipalités de banlieue de palier supérieur, à savoir Durham, York, Peel et Halton, qui seraient complètement éliminées en faveur du CGT.

Pour ce qui est de l'aménagement régional, le groupe de travail a recommandé que le CGT se charge d'élaborer un plan régional qui traiterait des questions suivantes : offre de terrains, limites territoriales des municipalités, structure urbaine, stratégie de transport pour le grand Toronto conjuguée à des objectifs de structure urbaine, réseau d'espaces verts dans la région, et infrastructures, comme les installations d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées. Il serait également responsable de la planification des grands projets d'infrastructure, comme l'établissement des priorités en ce qui concerne les options d'investissement contradictoires.

Le concept de l'aménagement à l'échelle régionale semble bien accueilli. Le seul conflit qui persiste a trait au choix de l'institution appropriée pour atteindre les objectifs d'aménagement régional. Toutes les parties intéressées s'entendent sur le besoin d'assurer la planification des infrastructures afin d'appuyer la croissance démographique prévue et la croissance des emplois dans la région. Mais il n'y a pas de consensus sur les autres questions. Seule la CUT appuie tout à fait l'orientation de la croissance vers le noyau urbain. Les municipalités de banlieue limitrophes voudraient bien contenir l'étalement urbain, mais elles rejettent la conséquence implicite de ce choix, à savoir des densités plus élevées. Quant à elles, les municipalités rurales s'opposent tout à fait à la restriction de la croissance dans les zones déjà urbanisées de la région.

Par suite de la grande controverse qu'ont soulevée certaines propositions du groupe de travail, le gouvernement de l'Ontario a mis sur pied un comité d'examen chargé de sonder la population sur les recommandations les plus importantes. Le comité a trouvé que peu de citoyens de la RGT appuyaient le concept d'administration régionale. Au moment d'aller sous presse, il semblait que la proposition de réforme de la fiscalité du groupe de travail allait être la seule composante de l'ensemble de réformes la plus susceptible d'être mise en oeuvre dans un avenir rapproché.

### **3.7.2 Planification des transports à l'échelle métropolitaine**

Dans la deuxième moitié des années 1980, il est devenu évident que l'ensemble des réseaux de transport dans la région de Toronto (métro, trains de banlieue et routes), conçus dans les années 1950 et 1960, commençaient à ne plus satisfaire les besoins. Même s'ils desservait toujours bien la région, ils ne répondaient plus à la croissance démographique et à l'exode de la population vers les banlieues moins bien desservies par les investissements antérieurs. Il était donc devenu impossible de gagner la bataille contre l'encombrement des rues et des routes, notamment dans les limites de la CUT.

En 1986, le gouvernement provincial a créé le Groupe régional de recherches sur la planification des transports, composé de fonctionnaires provinciaux et municipaux et chargé de mener une étude exhaustive des besoins de transport dans la région. Cette initiative a servi à orienter les investissements du gouvernement provincial dans la région. Par exemple, en 1988, le gouvernement a décidé de donner suite à l'aménagement d'une voie rapide de communication d'est en ouest au nord de Toronto (l'autoroute 407) et, en 1990, le gouvernement libéral a annoncé qu'il mettrait en oeuvre son plan d'infrastructure des transports pour la région de Toronto, avec des affectations d'au moins 5 milliards de dollars au cours des 20 années qui allaient suivre. Pour ce qui est des transports en commun, le gouvernement appuierait le prolongement du réseau de transport rapide de la Société des transports de Toronto afin d'appuyer les sous-centres de la CUT. Le gouvernement néo-démocrate, qui a remplacé l'administration libérale en 1990, appuyait ce plan en principe. Il a accéléré les travaux sur l'autoroute 407, a entrepris des prolongements importants du réseau de métro à Toronto et a promis de prolonger le service GO. Les Conservateurs, élus au pouvoir en 1995, ont poursuivi les travaux de construction de l'autoroute 407, mais ils ont reporté le prolongement d'une des lignes de métro et annulé tous les projets d'amélioration du service de transport de banlieue GO.

En 1991, le BRGT a mis sur pied le Groupe de travail provincial-municipal sur les infrastructures, chargé d'examiner les besoins de transport de l'ensemble de la région. Le groupe a déposé son rapport en 1992 et recommandé qu'un plan de transport régional relie l'aménagement du territoire aux investissements au chapitre des transports en fonction des objectifs suivants (OGTA, 1992b) :

- définition d'une hiérarchie de noyaux et de corridors axés sur les transports en commun;
- optimisation de l'utilisation des infrastructures et des investissements au chapitre des terrains et des bâtiments dans les noyaux et les corridors;
- orientation des plus grandes augmentations de densité en matière d'habitations et d'emplois vers les secteurs où les services des transports en commun sont fréquents;
- définition des points de correspondance stratégiques comme lieux favorisant une multiplicité d'usages.

Toutefois, deux ans plus tard, la région n'avait toujours pas adopté de plan de transport général liant les objectifs en matière d'aménagement du territoire au développement des infrastructures. Néanmoins, le processus du BRGT avait donné lieu à certaines attentes et, en 1994, le gouvernement provincial a entrepris une initiative d'aménagement à long terme en collaboration avec les administrations régionales de la RGT. Les documents préliminaires révèlent que le plan de transport de la RGT doit clairement tenir compte des rapports entre les modes de peuplement et d'utilisation des terrains et le système de transport nécessaire pour desservir ces modèles de peuplement (Ministry of Transportation, 1995a, 2). L'un des buts particuliers de cette initiative de planification est de diminuer l'utilisation des voitures par une seule personne et de réduire au minimum le besoin d'aménager de nouveaux terrains.

Les trois principaux volets du plan de transport régional sont les suivants : gestion de la demande, restauration du réseau actuel et expansion du réseau. Les planificateurs des transports du gouvernement provincial estiment que le contrôle de l'étalement urbain et la densification constituent deux aspects importants de la gestion de la demande et de la réduction du besoin d'accroître le réseau. Ils espèrent, à cet égard, établir un lien entre le plan de transport et les plans officiels des municipalités de palier supérieur qui sont en train d'être élaborés dans la région. Outre la collaboration étroite avec les administrations régionales, le processus d'aménagement comprendra des consultations à grande échelle avec des groupes d'intérêt de l'ensemble de la région et devrait se terminer vers la fin de 1996 (Ministry of Transportation, 1995b).

### **3.7.3 Amélioration de l'intégration des transports en commun**

En 1996, il existait 17 réseaux différents de transport en commun dans la RGT, y compris le système de transport régional par trains et autobus du gouvernement provincial (GO Transit), deux réseaux qu'exploitaient des municipalités régionales et 14 réseaux exploités par des municipalités locales. Aucune entité régionale ne coordonne la prestation de ces services, n'assure la planification des transports à l'échelle régionale, ni ne hiérarchise les besoins d'investissements dans la région. Cette situation a eu pour conséquence la diminution de l'utilisation des transports en commun au profit de la voiture par suite du maintien de la croissance dans les banlieues à l'extérieur de la CUT.

En juin 1993, le gouvernement a créé le Groupe de travail sur l'intégration des transports en commun de la RGT et lui a confié le mandat de conseiller le ministre sur la suppression des obstacles au mouvement des passagers d'un réseau à un autre. Les 21 membres de ce groupe de travail provenaient de différents milieux : direction et syndicat des réseaux de transport de la région, chercheurs universitaires, maires des municipalités et défenseurs des transports en commun. Le but de cette initiative était d'accroître le nombre de passagers et de réduire la dépendance à l'égard de la voiture dans la région (GTA Perspectives, 1993-1994).

Le groupe de travail a publié son rapport final au début de 1994. Il a rejeté la fusion des réseaux de transport et favorisé plutôt la création d'un seul organisme politique chargé d'assurer une approche commune à la fourniture des services. À cette fin, le groupe de travail a recommandé qu'une fédération des transports en commun à vocation limitée soit créée dans la province et chargée de la coordination d'un service en continu par les fournisseurs municipaux et provinciaux, de la mise en oeuvre d'un système d'intégration inter-réseaux des tarifs et de la coordination de la planification des investissements. Entre-temps, le groupe de travail a recommandé l'adoption d'un certain nombre de mesures à court terme, dont l'amélioration du service sur certains itinéraires qui traversent plusieurs municipalités, l'introduction d'un système de laissez-passer

hebdomadaire valide dans la RGT et la mise sur pied d'un service d'information à la clientèle (Transit Integration Task Force, 1994).<sup>11</sup>

Deux ans après le démantèlement du groupe de travail, il est possible de mentionner certaines réalisations : une carte de transport en commun à l'échelle de la RGT et un service d'information téléphonique. Cependant, la fédération de transport, qui devait être mise sur pied en janvier 1996, ne l'a toujours pas été. Le système de laissez-passer à l'échelle de la RGT a été créé, mais comme aucune réduction n'a été consentie aux utilisateurs, les ventes ont été très faibles. Finalement, les négociations sur la coordination des services sur certains itinéraires intermunicipaux (comme entre la communauté urbaine de Toronto et Mississauga) n'ont donné lieu qu'à des récriminations.

### **3.7.4 Réforme des normes d'aménagement**

Au fil des années, on a souvent considéré la réforme des normes d'aménagement comme une façon d'assurer la densification et la construction de logements à prix abordable. Tant les promoteurs que les constructeurs ont attiré l'attention des intéressés sur les incidences des normes d'aménagement sur l'élévation du prix des logements en Ontario. En 1976, le ministère du Logement a réalisé une étude sur les normes d'aménagement en milieu urbain dans laquelle les auteurs recommandaient que les densités nettes dans les quartiers résidentiels passent de 16 unités par hectare, la norme dans les nouvelles banlieues ontariennes, à 32, soit une augmentation de 100 pour 100. Le ministère a également recommandé que les normes d'aménagement des municipalités (largeur des rues, etc.) soient ramenées à la baisse. Peu de nouvelles municipalités ont mis ces nouvelles normes en oeuvre, mais certains promoteurs en ont intégré divers aspects dans leurs projets. (Sewell, 1993, 215-216).

Suite à la crise du logement à prix abordable à la fin des années 1980 et à l'attention accordée une fois de plus à l'efficacité de l'aménagement du territoire au début des années 1990, le gouvernement provincial a décidé de s'attaquer de nouveau à la réforme des normes d'aménagement. Une étude réalisée pour le compte du BRGT a révélé que l'une des raisons à l'origine de la diminution des densités brutes dans les lotissements aménagés après la guerre a été l'escalade progressive des normes d'aménagement. En effet, les nouvelles normes relatives aux écoles, aux échangeurs d'autoroutes, à la largeur des routes, aux parcs et aux systèmes de gestion des eaux pluviales ont entraîné une augmentation de la consommation de terrains au cours des 20 à 30 dernières années. Par conséquent, jusqu'à 50 pour 100 des nouveaux terrains aménagés sont affectés à ces utilisations, comparativement à 35 ou 40 pour 100 dans les collectivités plus vieilles (Lehman & Associates, 1995).

---

<sup>11</sup> Il convient de signaler que même si le mandat du groupe de travail était de réduire la dépendance des citoyens de la région à l'égard de la voiture, aucune recommandation n'a été faite afin d'établir un lien entre la prestation de services de transport en commun et l'aménagement du territoire. Le groupe de travail a refusé d'étudier l'intégration des Lignes directrices axées sur les transports en commun du gouvernement provincial dans son rapport pour traiter des pratiques de planification des banlieues axées sur les voitures. Il a aussi refusé de proposer le confinement de la croissance urbaine dans la région.

En 1993, les ministères du Logement et des Affaires municipales ont demandé à une équipe d'experts-conseils d'élaborer des lignes directrices provinciales pour aider les municipalités qui voulaient adopter d'autres normes d'aménagement. Ils ont également mis sur pied un comité consultatif qui représentait les municipalités, les urbanistes, les ingénieurs, les constructeurs, les promoteurs, les architectes, les sociétés de services publics et les groupes écologistes. Un rapport définitif, intitulé *Normes d'aménagement alternatives — Lignes directrices*, a été publié en 1995.

Ces lignes directrices ont été conçues pour encourager un schéma urbain abordable et compact, notamment dans les nouveaux lotissements, mais aussi le réaménagement des espaces déjà bâtis. Les normes visent tant les questions d'ingénierie, comme l'installation des services publics au-dessus et au-dessous du sol, l'évacuation des eaux pluviales et la distribution de l'eau, que les questions d'aménagement, comme la largeur des lots et des rues et les exigences en matière de marge de recul.

Cette initiative d'élaboration de normes différentes a déjà donné un résultat concret : le ministère des Transports a en effet révisé sa politique de subvention des routes. En effet, il n'est plus nécessaire que la surface revêtue d'une route ou d'une rue soit d'au moins 8,5 mètres pour que cette voie publique soit subventionnée. Les municipalités ontariennes peuvent donc construire des rues plus étroites dans les nouveaux quartiers. Quelques municipalités et promoteurs de l'Ontario ont manifesté un certain intérêt envers ces nouvelles normes. Dans la RGT, seuls deux promoteurs ont mis ces nouvelles normes à l'essai et l'un d'eux était le ministère du Logement, l'organisme qui avait préconisé l'adoption de ces normes. Le ministère du Logement est justement en train d'aménager Cornell, dans Markham, et Seaton Village, dans Pickering. L'autre promoteur, le Groupe River Oaks, est en train d'aménager Morrison Village, à Oakville, et Montgomery Village, à Orangeville.

Mais les entrevues avec les promoteurs et les planificateurs qui ont utilisé ces nouvelles normes d'aménagement ont révélé que celles-ci se heurtent à la résistance de forces très puissantes. Par exemple, les codes régissant les activités des spécialistes de l'aménagement, des travaux publics et des parcs et ceux qui s'appliquent aux ingénieurs jouent un rôle important. Quant à eux, les ingénieurs des transports municipaux résistent à toute réduction de la surface des routes et à l'aménagement de ruelles (qui favorisent la réduction de la façade des terrains), les responsables des services des parcs s'opposent à la construction de petits parcs, les autorités scolaires ne veulent pas que la superficie des cours des écoles soit réduite et les services du contentieux soulèvent souvent des questions de responsabilités liées à l'utilisation de nouveaux types de logement et de normes d'aménagement novatrices.

Le fait que ces nouvelles normes constituent des lignes directrices et non une politique provinciale signifie que leur application est purement volontaire de la part des municipalités et des promoteurs. Il est encore trop tôt pour dire si elles seront adoptées sur une grande échelle, mais il existe manifestement des obstacles importants à leur diffusion généralisée.

### 3.7.5 Réforme des normes du sol

Les normes de restauration des sols ont grandement découragé le réaménagement des terrains à vocation industrielle, qui constituent une bonne partie du potentiel de densification dans la région. La petite histoire de ces normes est complexe. En 1989, le ministère de l'Environnement et de l'Énergie a publié des lignes directrices sur la désaffectation et le nettoyage des sites en Ontario. Ces lignes énuméraient des normes à l'égard de chacun des 22 contaminants éventuels et exigeaient notamment que les terrains soient nettoyés jusqu'à la roche barrière, quelle qu'ait été l'utilisation du sol. Même si l'eau potable n'était pas extraite du sol, les lignes directrices exigeaient la décontamination complète du terrain avant d'autoriser un aménagement quelconque.

En 1994, le ministère a publié des propositions de nouvelles lignes directrices fondées sur de vastes consultations de la population et les travaux de son propre comité consultatif sur les normes environnementales. Ces nouvelles lignes directrices permettaient une application différente des normes selon l'utilisation du sol et un cadre d'évaluation des risques. Par exemple, si la nappe phréatique ne servait pas à des fins de consommation humaine, les normes pouvaient être allégées. Ces principes ont été intégrés aux nouvelles lignes directrices, qui ont été annoncées officiellement en 1996.

### 3.7.6 Réforme du système d'aménagement

À l'automne 1995, le nouveau gouvernement conservateur de l'Ontario a déposé devant l'Assemblée législative le projet de loi 20, de même qu'un tout nouvel ensemble de politiques d'aménagement visant à remplacer celles que le gouvernement néo-démocrate avait adoptées plus tôt cette même année. Les principales composantes de ce projet de loi étaient les suivantes :

- adoption de nouveau de la «clause de la prise en considération» dans les déclarations de principes;
- abrogation des dispositions relatives aux appartements de fait dans les maisons;
- suppression des exigences relativement au contenu des plans officiels;
- modification de la *Loi sur les redevances d'exploitation* pour que les municipalités ne puissent demander aux promoteurs que les redevances applicables aux services des équipements publics.

Ces nouvelles politiques sont deux fois moins longues que celles qu'avait adoptées le gouvernement néo-démocrate. Les nouvelles politiques de logement n'exigent pas que les municipalités prévoient la construction de logements à prix abordable ou la mise sur pied d'initiatives de densification. Les objectifs en matière de logements à prix abordable ont été abandonnés et les politiques de densification ont été considérablement édulcorées. En effet, le gouvernement a simplement demandé aux municipalités de «faciliter le réaménagement des

quartiers résidentiels». <sup>12</sup> Le gouvernement a gardé les dispositions qui semblaient souhaitables du point de vue des promoteurs immobiliers, notamment celles qui avaient trait à la désignation de terrains pendant dix ans et à l'offre de logements sur trois ans dans les plans de lotissement approuvés ou inscrits. Les nouvelles politiques remplacent les dispositions visant à encourager l'adoption de normes d'aménagement qui favoriseraient la densification des quartiers résidentiels et la construction de logements à prix abordable par une politique qui prévoit plutôt l'adoption de normes favorisant la «rentabilisation».

Les politiques de gestion de la croissance ont également été touchées. La croissance sera toujours orientée vers les zones urbaines et rurales de peuplement, mais le gouvernement a abandonné l'exigence voulant que la croissance ait lieu sous forme de «prolongements» logiques dans les zones bâties ou déjà désignées. Au lieu de réglementer le changement en fonction de critères géographiques, les nouvelles politiques mettent plutôt l'accent sur les critères économiques : de nouveaux terrains à des fins de lotissement devraient être désignés en fonction d'une utilisation efficace du sol, des ressources, des infrastructures et des installations de services publics pour éviter toute expansion inutile ou non rentable des services et des infrastructures. Cette nouvelle formulation laisse donc aux municipalités le loisir de choisir les types d'aménagements les plus efficaces sur le plan géographique.

Le gouvernement a abandonné les exigences de densification des nouveaux lotissements et des quartiers existants. Il a aussi considérablement affaibli les dispositions relatives aux transports en commun.

Les politiques environnementales ont été grandement modifiées :

- la nouvelle déclaration de principes maintient toujours les restrictions frappant les lotissements dans les secteurs agricoles de première qualité, mais les modifications apportées aux politiques de gestion de la croissance affaibliront probablement les mesures de protection des terres agricoles;
- les restrictions concernant les lotissements dans les terres humides d'importance et dans les habitats d'espèces animales en danger ou menacées d'extinction ont été maintenues, mais celles qui s'appliquaient à d'autres caractéristiques naturelles ont été affaiblies. En voici quelques exemples : réduction du secteur géographique où les restrictions les plus importantes s'appliquent; suppression de toute restriction sur les lotissements qui auront des incidences négatives sur les zones d'alimentation des nappes phréatiques, les eaux d'amont et les zones aquifères identifiées comme zones vulnérables; et élimination de l'exigence selon laquelle un promoteur doit mener une étude sur les incidences environnementales dans les zones adjacentes à des secteurs de protection de caractéristiques du patrimoine naturel.

---

<sup>12</sup> Le terme «densification» n'apparaît pas dans les nouvelles déclarations de principes.

### 3.7.6.1 Discussion

Les groupes écologistes de la province appuyaient vigoureusement les réformes d'aménagement du gouvernement néo-démocrate. Celles du gouvernement conservateur font suite aux demandes des promoteurs immobiliers et des municipalités qui préconisaient un assouplissement de la réglementation applicable et une plus grande autonomie municipale. Il est encore trop tôt pour évaluer les incidences de ces changements, mais comme Ruppert (1995) l'a signalé, il est vraisemblable que le débat sur la densification passera du niveau provincial au niveau local où les partisans et les adversaires de cette forme d'utilisation du sol s'affronteront dans un contexte politique moins structuré.

Le processus de réforme qui a commencé par un remaniement total inspiré par le gouvernement néo-démocrate et qui s'est poursuivi avec l'actuel gouvernement conservateur a été compliqué et a touché tout un éventail de dossiers importants pour la gestion de la croissance et la densification. Toutefois, les processus de réforme et de contre-réforme ont négligé un dossier important : la planification régionale dans des zones métropolitaines. En effet, la Commission Sewell n'a accordé que peu d'importance à la conciliation des impératifs d'aménagement aux niveaux métropolitain et local (Canadian Urban Institute, 1992). On aurait pu corriger cette erreur en introduisant une déclaration de principes de la RGT dans l'ensemble de politiques, mais les deux processus de réforme ne l'ont pas fait. Même si le BRGT avait élaboré dès 1993 une telle déclaration de principes qu'il aurait pu mettre de l'avant, le gouvernement provincial a évité toute action par suite des complexités politiques reliées à l'imposition d'une autre série d'exigences d'aménagement sur les municipalités locales de la région.

Au lieu de mettre en oeuvre une forme quelconque de planification à l'échelle de la métropole, la réforme de l'aménagement se fonde plutôt sur le principe selon lequel les municipalités de palier supérieur s'occuperont des intérêts provinciaux et de la gestion de la croissance dans les municipalités de palier inférieur. Toutefois, les municipalités de palier inférieur exercent une plus grande influence politique sur les municipalités de palier supérieur que sur le gouvernement provincial. Par conséquent, si la résolution des conflits en matière de gestion de la croissance et de densification se fait au niveau municipal, il est plus que probable que les solutions retenues seront en faveur des municipalités de palier inférieur. Cela peut donc constituer un autre obstacle à la concrétisation, dans les prochaines années, d'un schéma urbain compact.

### 3.7.7 Appui des municipalités locales aux initiatives de densification

L'étalement urbain constitue un dossier relativement chaud dans la région de Toronto depuis la fin des années 1980, lorsque le BRGT, les promoteurs, les fonctionnaires municipaux et les écologistes ont commencé à relier le schéma urbain au besoin d'améliorer la planification des infrastructures régionales, à la fiscalité et à la dégradation de l'environnement. Une analyse des journaux révèle que l'étalement urbain constitue un sujet de préoccupation constante depuis au moins 1989 et que pratiquement toutes les parties s'inquiètent surtout des incidences environnementales de l'étalement, y compris la dépendance par rapport à la voiture, l'érosion des terres agricoles et de l'économie rurale, et la perte de caractéristiques environnementales importantes, comme la moraine d'Oak Ridges. Pendant les années 1990, les questions

économiques sont passées au tout premier plan, notamment le lien entre l'étalement urbain et la santé économique et sociale du noyau urbanisé. L'étalement de l'urbanisation est au coeur des préoccupations de la population par suite des travaux de divers organismes et commissions provinciales, notamment le BRGT, la Commission Crombie sur l'avenir du secteur riverain de Toronto, la Commission Sewell et le groupe de travail sur le Golden Horseshoe.

Les journaux régionaux ont considéré la question de la densification résidentielle comme un dossier politique, notamment la Déclaration de principes sur le logement du gouvernement provincial, la *Loi sur les droits des résidents* et les délibérations de la Commission Sewell. Ils ont également accordé une certaine attention aux politiques de densification figurant dans les plans officiels des municipalités et à certains programmes, comme le Programme de revitalisation des rues principales de la ville de Toronto et la réutilisation adaptative des immeubles à bureaux.

Néanmoins, peu de nos répondants croyaient que la densification était une question qui préoccupait le grand public. L'un deux estimait en fait que la majorité des gens n'y pensaient tout simplement pas. Ils pouvaient se dire, selon lui, qu'il leur fallait trop de temps pour se rendre à leur travail, que les routes étaient trop encombrées et ils pouvaient se sentir frustrés, mais ils ne savaient pas pourquoi. La plupart des personnes interrogées croyaient que la densification préoccupait plutôt les professionnels de l'aménagement. L'une d'elles a signalé que cette question intéressait surtout ceux qui avaient une affiliation quelconque avec un organisme ou une institution ou qui étaient des activistes et que c'était toujours les mêmes personnes qui allaient aux audiences des commissions et aux réunions. Un autre répondant a fait remarquer que même si la question de la densification n'était pas un dossier reconnu publiquement, les élus municipaux, la plupart des hauts fonctionnaires des municipalités, certains hauts fonctionnaires du gouvernement provincial, peut-être environ 400 universitaires au plus de l'ensemble du pays et un grand nombre de concepteurs et d'architectes étaient maintenant plus sensibilisés à ce dossier.<sup>13</sup>

La plupart des articles de journaux sur les questions de densité résidentielle traitaient des controverses que soulevaient certains projets de densification et des conflits entre les conseils municipaux, certains promoteurs et les résidents. Étant donné que la nature ou l'objet de la controverse ont tendance à différer, compte tenu de l'emplacement du projet dans la région, la partie qui suit sera divisée en deux sections : communauté urbaine de Toronto et banlieues à l'extérieur de la CUT.

### 3.7.7.1 Communauté urbaine de Toronto

Les principales formes de densification à grande échelle dans la communauté urbaine de Toronto sont les suivantes : développement des sous-centres, intensification le long des artères (y compris les programmes de revitalisation des rues principales de la CUT et de la ville de Toronto) et réaménagement des terrains à vocation industrielle. On analysera ci-dessous les réactions du public à chacune de ces initiatives.

---

<sup>13</sup> Avec sa publication bimensuelle intitulée *The Intensification Report*, l'Institut urbain du Canada a considérablement contribué à la visibilité de ce dossier auprès des spécialistes de la gestion urbaine.

### 3.7.7.1.1 *Densification le long des artères et développement des sous-centres*

On a évoqué plus haut certaines des difficultés qu'ont connues les administrateurs de la ville de Toronto lorsqu'ils ont voulu mettre en oeuvre leur vision des rues principales. La version définitive du Programme de revitalisation des rues principales faisait principalement suite aux objections des groupes de citoyens qui représentaient les secteurs adjacents aux corridors désignés dans le cadre de ce programme. Même si de nombreux groupes avaient appuyé à l'origine cette vision, parce qu'elle promettait d'orienter les pressions à la densification loin de leur collectivité et vers les artères, ils ont commencé à s'opposer à ce concept vers la fin de la phase de mise en oeuvre. Quant à eux, les conseillers qui représentaient les quartiers où se trouvaient les groupes de citoyens les plus opposés au Programme de revitalisation des rues principales et le Conseil de l'éducation de Toronto se sont opposés à ce projet pour le motif suivant : l'incapacité du système scolaire de faire face à l'augmentation de la demande qui résulterait du programme. Le Conseil de l'éducation s'opposait notamment au zonage de droit et voulait le restreindre aux secteurs où l'on savait déjà qu'il existait des salles de classe supplémentaires.

L'auteur du concept de la revitalisation des rues principales, Richard Gilbert, est d'avis que le but premier de ce programme aurait permis d'atteindre l'objectif de nouveaux logements requis dans le scénario de noyaux du BRGT (environ 120 000 logements). Toutefois, il estime que le programme de revitalisation qu'a approuvé le Comité d'aménagement du territoire de la ville de Toronto ne permettra d'aménager que quelques milliers de logements supplémentaires. Le comité a en effet décidé d'autoriser la construction de bâtiments plus élevés le long des voies commerciales, mais il a refusé d'assouplir les exigences de stationnement qui auraient permis la mise sur pied de projets de réaménagement. (Gilbert, 1993, 7).

Les divers paysages de rues qu'on retrouve dans les banlieues de la CUT donnent lieu à des problèmes de densification le long des artères légèrement différents de ceux auxquels les urbanistes de la ville de Toronto ont dû faire face lorsqu'ils ont essayé de rallier la population au concept de la revitalisation des rues principales. Certes, les deux types de densification doivent composer, d'une part, avec les défis que présentent les règlements municipaux et les codes du bâtiment et, d'autre part, avec la résistance des habitants des quartiers limitrophes, mais les urbanistes qui favorisent la densification le long des artères de banlieue ont eu de la difficulté à trouver des propriétaires fonciers qui voulaient bien participer à ce programme. Contrairement à la ville de Toronto, où les urbanistes transigent avec des propriétaires de petits lots, les parcelles de terrains dans les banlieues sont plus grandes. Les promoteurs dans ces secteurs hésitent à entreprendre des projets favorisant une utilisation polyvalente du sol. Généralement, ils aménagent soit des ensembles d'habitation, soit des ensembles commerciaux et ils ont de la difficulté à passer d'un type de construction à l'autre. De plus, les institutions financières acceptent moins de financer leurs projets polyvalents par suite du manque de données sur leurs performances antérieures et de la concurrence que les gros ensembles commerciaux à la périphérie des banlieues ou les gros centres commerciaux régionaux peuvent livrer aux commerces des rues principales. L'autre caractéristique des artères de banlieue est la prépondérance des galeries marchandes avec propriétaires multiples. Les urbanistes ont indiqué qu'il est très difficile d'intéresser tous les propriétaires au réaménagement de ces petits centres commerciaux. L'appui

aux projets de densification des artères des banlieues nécessitera donc la collaboration étroite des propriétaires fonciers et l'adoption de mesures visant à accroître la confiance des promoteurs.

Quant à lui, le développement des sous-centres a aussi soulevé l'opposition des citoyens. Le sous-centre le plus réussi dans la RGT est sans contredit celui de North York. Néanmoins, même s'il a été conçu à partir d'un quartier résidentiel stable qui existait déjà, sa croissance et son expansion soulèvent toujours l'opposition des politiciens locaux. Les groupes de citoyens se sont opposés aux nouvelles propositions d'aménagement dans le secteur pour le motif que les quartiers existants limitrophes ne pourraient pas faire face à l'augmentation de la circulation qui résulterait de la construction d'installations polyvalentes à densité élevée.

### 3.7.7.1.2 Réaménagement des terrains à vocation industrielle

Le réaménagement des terrains à vocation industrielle constitue la technique de densification qui donnerait les meilleurs résultats dans la communauté urbaine de Toronto, notamment dans la ville de Toronto. Toutefois, cette technique provoque la controverse. En effet, les projets de réaménagement de terrains à vocation industrielle ont jusqu'à présent donné lieu à la construction d'immeubles d'habitation en hauteur situés, dans de nombreux cas, près de quartiers résidentiels au stade de la maturité.

La dynamique des conflits que soulève le réaménagement des terrains à vocation industrielle peut se résumer comme suit : les promoteurs proposent ces initiatives en raison de leur emplacement géographique favorable; les groupes communautaires s'y opposent parce qu'elles auront des incidences négatives sur leur qualité de vie; le conseil scolaire souligne l'absence d'installations éducatives;<sup>14</sup> les groupes syndicaux s'y opposent par suite de la disparition de terrains à vocation industrielle; les conseillers qui représentent les quartiers où se situeraient les projets de réaménagement s'y opposent aussi, mais les conseils municipaux dans leur ensemble, et leur personnel, les appuient en raison de leurs incidences fiscales et économiques positives.

Du point de vue des promoteurs, les attraits sur le plan géographique sont les suivants : les terrains sont déjà regroupés et viabilisés, ils se trouvent près d'installations culturelles et communautaires et ils sont bien desservis par les transports en commun. Les densités élevées qui sont ordinairement permises ou envisagées dans ces secteurs rendent aussi ces projets plus intéressants aux yeux des promoteurs et des financiers.

Les groupements communautaires et les habitants des quartiers s'opposent au réaménagement des terrains à vocation industrielle pour des motifs de qualité de vie. Les raisons qu'ils invoquent appartiennent aux trois sous-catégories suivantes : préoccupations face aux modifications sociales qui résulteront du réaménagement des terrains (augmentation éventuelle du crime et autres «problèmes sociaux» généralement non définis), sentiment que les ensembles proposés ne cadrent tout simplement pas avec l'espace bâti adjacent sur les plans de la superficie et de la densité, et incidences négatives sur les installations et services locaux (circulation routière, stationnement,

<sup>14</sup> Le Conseil de l'éducation de Toronto s'est opposé à pratiquement tous les grands projets d'habitation dans la CUT entre 1990 et 1993 (*Globe and Mail*, 27 mars, 1993: A17).

paysage et parcs). De plus, les résidents ont souvent inconsciemment peur que les projets de réaménagement auront pour conséquence de concentrer les logements sociaux dans leur quartier.

### 3.7.7.1.3 *Logement social*

Les programmes de densification dans la communauté urbaine de Toronto, que ce soit les programmes de densification des artères ou des sous-centres ou les programmes de réaménagement des terrains à vocation industrielle, ont tous fait face à un obstacle important : le lien que la population établit entre densité élevée et logement social. Pendant la contraction de la construction immobilière au début des années 1990, les seuls bâtiments à densité moyenne ou élevée construits ont été des logements sociaux. Dans la ville de Toronto, par exemple, le nombre de logements sociaux par immeubles collectifs est passé de 25 pour 100 en 1989 à 93 pour 100 en 1993.

Dans les quartiers où les taux de logements sociaux sont déjà élevés, les citoyens s'opposent à toute autre augmentation du nombre de logements de ce type, tandis que dans les secteurs où il y a peu de logements sociaux, les groupes de citoyens craignent qu'un seul ensemble de logements sociaux entraîne une réaction en chaîne. Par conséquent, tout ensemble de logements sociaux dans la communauté urbaine de Toronto a eu tendance à soulever la colère des associations de citoyens, tandis que les ensembles de quelques étages, comme les logements superposés en bande et les condominiums, ont été moins susceptibles de les mettre en fureur. Même les condominiums à plusieurs étages ont souvent échappé à la colère des citoyens.

Une série de politiques aux paliers municipal et provincial pourrait se solder par la suppression de cet obstacle à la densification. Premièrement, de nombreuses municipalités de la région de Toronto ont annoncé qu'elles adopteraient des politiques pour réglementer le nombre de logements sociaux qu'elles accepteraient et empêcher la concentration de ce type de logements dans certains quartiers. Par exemple, même si la ville de Scarborough accepte de respecter l'exigence de 25 pour 100 de logements sociaux fixés par le gouvernement provincial, son plan officiel interdit les immeubles de logements sociaux si ceux-ci ont pour effet d'accroître le nombre de logements dont le loyer est indexé sur le revenu dans un quartier à plus de 8 pour 100 des habitants prévus.

Ces politiques peuvent avoir été remplacées par des initiatives plus récentes adoptées à l'échelle provinciale. Peu après son élection en juin 1995, le nouveau gouvernement conservateur a annoncé qu'il annulait les aides financières aux ensembles d'habitations subventionnés et qu'il adopterait plutôt une politique de suppléments au loyer accordés aux ménages à faible revenu. Cette mesure, de même que la décision du gouvernement provincial d'abolir ou, du moins, de réduire considérablement le programme de contrôle des loyers, a poussé de nombreux observateurs à croire que la région s'occuperait une fois de plus du marché des loyers pour personnes à revenu faible. Si tel est le cas, les stigmates liés à la densification — elle mène indirectement à la construction de logements sociaux — seront supprimés.

#### 3.7.7.1.4 Appartements aménagés dans les sous-sols

Malgré les sondages qui révèlent que la majorité des citoyens appuient le droit des propriétaires d'aménager des logements indépendants dans leur sous-sol, ce type d'appartements a soulevé la colère des habitants des banlieues de la CUT. Lorsque le gouvernement néo-démocrate a annoncé l'adoption de mesures législatives favorisant l'aménagement d'appartements dans les sous-sols en 1992, de nombreuses municipalités s'y sont opposées. En abolissant les pouvoirs des municipalités sur ce type de logements, le gouvernement provincial a transporté le débat sur la scène intergouvernementale. Le gouvernement conservateur, lorsqu'il a abrogé la *Loi sur les droits des résidents* en 1996, a remis aux pouvoirs publics locaux le droit de contrôler l'aménagement de ces logements. Cela suscitera peut-être un nouveau débat dans les municipalités de secteur de la CUT. Toutefois, les conditions du marché (diminution du prix des logements et des taux d'intérêt) ont peut-être suffisamment changé pour que les propriétaires n'aient plus besoin d'aménager de tels appartements pour payer leur hypothèque. Tant que des modifications au marché du logement ne relanceront pas le débat sur les appartements dans les sous-sols, cette question restera en sourdine.

#### 3.7.7.2 Municipalités de banlieue

Nombre des politiques de densification dont nous avons traitées ci-dessus en ce qui concerne la communauté urbaine de Toronto existent également dans les municipalités de banlieue à l'extérieur de la CUT et ont donné lieu aux mêmes réactions. Même si la CUT a accueilli la plus grande partie des logements sociaux dans la région, il existe également des noyaux de logements sociaux ailleurs, dont Mississauga. Dans cette ville, près de la moitié des demandes d'autorisation de construire des ensembles d'habitations en 1990 avaient trait à des logements sociaux ou subventionnés. Les citoyens de ces municipalités opposent une résistance farouche aux logements sociaux, ce qui a nui aux efforts de densification.

À l'instar de leurs homologues de la CUT, les urbanistes des banlieues de l'extérieur de la CUT favorisent la densification des artères et le développement des sous-centres comme techniques qui, selon eux, leur permettront de répondre aux nouveaux besoins de logements sans perturber le cachet des quartiers existants. Les citoyens des quartiers résidentiels contigus aux zones de densification résistent souvent au changement. À Brampton, par exemple, les consultations publiques sur le plan du corridor commercial du centre ont provoqué la controverse dans les quartiers à faible densité.

La question des appartements aménagés dans les sous-sols est aussi très controversée dans les banlieues de l'extérieur de la CUT. Les maires des banlieues de la RGT se sont tous opposés à la *Loi sur les droits des résidents* et ont, comme Scarborough dans la CUT, refusé d'appuyer l'aménagement de droit d'appartements dans les sous-sols dans leur plan officiel. Même si les possibilités de réaménagement à des fins résidentielles des terrains à vocation industrielle dans les banlieues de la CUT sont peu nombreuses, les quelques possibilités qui existent soulèvent la colère des habitants.

Les plans officiels et les politiques de zonage visent invariablement à protéger l'intégrité et la stabilité des quartiers déjà existants. En effet, les projets de densification dans ces quartiers doivent respecter une pléthore de conditions, qui sont de loin supérieures aux critères énoncés dans le cadre de planification de la province. Les plans officiels contiennent ordinairement des dispositions visant à éviter de menacer la qualité de vie des habitants d'un quartier existant par suite de modifications à l'environnement bâti. Par exemple, le plan de Pickering précise que le conseil municipal reconnaît que les quartiers de la ville constituent la pierre d'assise du système urbain. Il s'efforcera donc d'en préserver l'identité et le cachet tout à fait uniques au fil des années (Pickering, 1995, 19).

La résistance des citoyens et la conscientisation des élus locaux aux initiatives de densification sont certainement plus élevées dans les banlieues de l'extérieur de la CUT que dans les municipalités de la CUT. Ce phénomène est principalement imputable au consensus qui existe entre les décideurs et les résidents des banlieues sur le fait que la vie dans les banlieues doit offrir quelque chose de différent qu'on ne retrouve pas dans la CUT. Les urbanistes soutiennent que les citoyens s'installent dans les banlieues parce qu'ils veulent vivre dans des milieux à faible densité. Il ne serait donc pas juste d'interdire ce type de milieux pour des raisons politiques d'aménagement même si cela était possible sur les plans technique et financier. De nombreux banlieusards estiment en effet que ceux qui veulent vivre dans des quartiers à densité plus élevée peuvent toujours aller vivre dans la communauté urbaine de Toronto.

Cette comparaison avec la CUT peut aider les lecteurs à mieux comprendre la nature de l'opposition à laquelle font face les projets de densification dans les banlieues, mais elle ne traite pas d'un aspect important de cette question qui n'est propre qu'aux nouveaux lotissements à l'extérieur de la CUT, à savoir le lotissement des nouveaux terrains. Les politiques du gouvernement provincial exigent en effet que le lotissement de nouveaux terrains comprenne aussi la construction d'un certain nombre de logements à prix abordable, un éventail de densités et divers types de logement. À l'heure actuelle, ces politiques sont partiellement mises en oeuvre, par suite, notamment, des forces du marché qui favorisent les acheteurs d'une première maison. Mais d'autres dynamiques frustrant l'aménagement de nouveaux terrains avec des densités plus élevées. Les résidents, tout comme les fonctionnaires des services des travaux publics et d'urbanisme, hésitent à envisager des normes d'aménagement plus compactes. Par exemple, un plan de lotissement peut prévoir plusieurs densités, mais les composantes à densité faible seront probablement les premières à être construites. Les personnes qui s'installent dans le lotissement s'organisent ensuite pour que l'ensemble fasse l'objet d'un rezonage afin d'éviter la construction de complexes à densité moyenne ou plus élevée. Quant à eux, les résidents des lotissements existants homogènes à faible densité vont s'opposer aux ensembles à densités mixtes dans les nouveaux lotissements limitrophes en faisant valoir leurs préoccupations à l'égard de la valeur des propriétés et des installations.

En fait, les urbanistes et les promoteurs de la région de Toronto estiment que la préférence des consommateurs pour des logements sur des lots vastes et à faible densité constitue l'un des principaux obstacles à la densification résidentielle. Par exemple, un sondage mené par la «Home Builders Association» a révélé que 75 pour 100 des acheteurs d'une première maison préféreraient des maisons isolées et que seulement 13 pour 100 voulaient des maisons jumelées (Mary

McDonough Research Associates, 1994). Une autre étude menée par le BRGT a conclu que les nouveaux immigrants, qui ont de plus en plus tendance à s'installer tout de suite dans les banlieues plutôt que dans le cœur de la région, font tout leur possible pour acquérir leur propre maison et un bout de terrain, car cela fait partie de leur vision du Canada. Les personnes interrogées formulaient aussi des critiques fort sévères à l'égard des ensembles d'habitation proposés et conçus pour accueillir des personnes aux revenus différents (Infoma Inc., 1992, 25).

À l'instar des citoyens de banlieues, les exploitants agricoles éprouvent eux aussi des réticences à l'égard des politiques de densification. En effet, on peut généralement dire que les fermiers et les habitants des régions rurales de la RGT voient d'un mauvais œil les efforts visant à limiter l'aménagement de nouveaux terrains. La «Ontario Federation of Agriculture» (OFA), par exemple, soutient que les politiques de densification peuvent préserver les terres agricoles sans pour autant préserver l'industrie agricole. Certaines sections de la OFA, comme celle de Waterloo, sont fortement opposées au morcellement des terres, mais il n'y a pas de sections de la OFA dans la RGT. La OFA estime aussi que le développement résidentiel dans les zones rurales devrait être autorisé.

La croissance démographique rapide dans les régions qui entourent la communauté urbaine de Toronto et le sous-financement chronique du système scolaire ont entraîné le surpeuplement des écoles. Les conseils scolaires de ces régions ont adopté un certain nombre d'initiatives qui peuvent avoir pour effet de décourager les densités élevées. Par exemple, le conseil scolaire des écoles catholiques de Dufferin-Peel a adopté une déclaration de principes sur l'évaluation des ensembles résidentiels en 1994, dans laquelle il recommande au Conseil régional de Peel de rejeter les demandes de construction de nouveaux logements si plus de 30 pour 100 des élèves du secteur scolaire seront accueillis dans des classes portables ou si les écoles locales ont déjà atteint un taux de surcapacité important.

Même si les écologistes appuient généralement les concepts de gestion de la croissance et de densification au niveau régional, les groupes écologistes locaux s'opposent souvent à l'expansion des banlieues, car elle entraînera un excès de la capacité de charge locale. Cela est particulièrement vrai dans les lotissements aménagés dans des zones vulnérables, comme en périphérie de la moraine Oak Ridges. À Aurora, par exemple, les groupes de protection de la nature ont soutenu que les ensembles à densité plus élevée entravaient la protection des caractéristiques naturelles de la région. Ils ont interjeté appel à la Commission des affaires municipales de l'Ontario qui, à l'occasion, a accepté leurs demandes d'ensembles à densité plus faible.

Ces dynamiques gênent réellement la réalisation des objectifs de densification du gouvernement provincial. Toutefois, les municipalités où les urbanistes appuient vigoureusement les buts de la densification ont entrepris de vastes consultations auprès de la population afin d'obtenir son approbation. Le meilleur exemple de ce processus a eu lieu à Burlington, où la population a été invitée à participer à l'élaboration des politiques de densification après qu'un certain nombre d'activités éducatives a permis d'atténuer leurs craintes face aux ensembles à densité élevée (Pianosi, 1991).

### 3.8 Conclusion

#### 3.8.1 Coordination provinciale

Le manque de coordination entre les divers ministères du gouvernement provincial est en partie responsable de la non-réalisation du concept de la région axée sur Toronto dans les années 1970. Un examen des politiques et des affectations de dépenses d'un certain nombre d'institutions provinciales révèle que cette absence de coordination entrave toujours considérablement la mise en oeuvre d'une vision régionale de l'aménagement du territoire dans la RGT.<sup>15</sup> En 1991, Richardson a écrit ce qui suit :

La croissance urbaine est tant un phénomène démographique, social, économique et technologique que physique et résulte, dans une bonne mesure, des politiques et programmes de divers ministères, dont les ministères des Affaires municipales, du Logement, des Transports, de l'Environnement et de l'Agriculture. Mais il n'existe aucune preuve de recherches systématiques, de buts convenus, de politiques coordonnées ou de stratégie unifiée pour favoriser l'urbanisation en Ontario. De plus, aucun mécanisme n'a été créé pour les mettre en oeuvre (sauf le BRGT, dont le mandat était très limité) (5)  
(notre traduction).

Cinq ans plus tard, il n'y avait vraiment aucune raison de modifier cette évaluation de la situation.

#### 3.8.2 Aménagement à l'échelle métropolitaine

Le gouvernement libéral a créé le BRGT en 1988 pour coordonner les activités provinciales et les investissements d'infrastructures dans la région et gérer la croissance. Le Bureau a beaucoup contribué à l'élaboration d'une vision régionale et à la formulation de principes applicables à la densification du schéma urbain. De plus, il a progressivement collaboré à l'adoption de solutions régionales aux problèmes régionaux. Finalement, il a travaillé dans les coulisses avec les administrations régionales et municipales et participé de cette façon au processus d'apprentissage qui a permis de mieux faire comprendre le besoin de gérer la croissance.

Toutefois, après huit ans, il est devenu manifeste que le BRGT ne peut pas remplacer un véritable organisme d'aménagement régional. En effet, il ne joue qu'un rôle mineur dans la coordination des plans d'aménagement du territoire de la région (il fournit des commentaires au ministère des Affaires municipales), a peu d'importance aux yeux de la population et vient de perdre son sous-ministre. En outre, les activités d'aménagement régional du BRGT semblent être au point mort. Après 1992, lorsque les parties intéressées sont arrivées à un certain consensus sur un concept de structure urbaine axé sur une série de noyaux et de corridors ayant une certaine importance à l'échelle régionale, le processus d'aménagement régional devait se poursuivre avec la formulation d'un plan d'action stratégique, y compris une déclaration de principes sur la gestion

---

<sup>15</sup> Il s'agit là d'une question que soulèvent souvent les urbanistes des municipalités : «Si le gouvernement provincial ne peut arriver à mettre en oeuvre des politiques de gestion de la croissance et de densification, pourquoi devrions-nous le faire?».

de la croissance dans la RGT en vertu de l'article 3 de la *Loi sur l'aménagement du territoire*. La version provisoire de cette déclaration de principes a été rédigée, mais n'a pas été incluse dans l'ensemble de déclarations de principes élaborées dans le cadre de la réforme du système d'aménagement du territoire de l'Ontario au printemps de 1995. Le personnel du BRGT ne pouvait dire quand ou si la déclaration de principes serait finalisée. Par suite de la diminution de l'importance accordée à l'aménagement régional, le Bureau s'intéresse maintenant davantage aux questions reliées au développement économique et à la capacité concurrentielle de la région à l'échelle internationale.

### 3.8.2.1 Manque d'appui et de sensibilisation de la population

En l'absence d'un mandat d'origine législative et de pouvoirs clairs relativement à l'aménagement stratégique du territoire et au processus décisionnel quant aux infrastructures dans la région, le BRGT s'appuie sur la volonté de ses partenaires municipaux qui acceptent de collaborer avec lui. Son rôle en tant que réalisateur d'un consensus à l'échelle métropolitaine sur les questions d'aménagement serait renforcé si on reconnaissait, d'une part, la RGT comme une entité régionale et, d'autre part, les liens entre l'aménagement du territoire, les infrastructures et le développement. Les preuves disponibles révèlent cependant que les habitants de la RGT ne sont pas très sensibilisés aux besoins de l'aménagement du territoire à l'échelle régionale.

Une étude menée par Informa Inc. (1992), qui comprenait une série d'entrevues avec des groupes cibles composés de divers types de propriétaires de la RGT, a permis de dégager un certain nombre de conclusions intéressantes :

- la population ne semble pas sensibilisée au concept de région du grand Toronto (appellation et définition);
- les habitants se préoccupent principalement de leur maison et de leur quartier immédiat et ne manifestent que très peu d'intérêt pour les questions et problèmes liés à l'aménagement de la RGT;
- l'identité canadienne reste liée à l'achat d'une maison isolée et les gens croient toujours que le Canada est un vaste pays avec une réserve plus qu'abondante de terrains aménageables.

En outre, l'ensemble de la collectivité ne semble pas consciente du besoin de traiter de l'étalement urbain. Une série d'entrevues que Decima a menées auprès de groupes cibles dans le cadre d'une étude pour le BRGT a révélé que la population ne comprenait pas la signification du concept de l'étalement urbain, ne croyait pas que cela représentait un problème, ou croyait que cela était inévitable, et ne pensait pas, par conséquent, que la densification constituerait une réponse efficace (Lehman and Associates, 1995).

En sa qualité de seule institution de planification et de coordination à l'échelle de la RGT, le BRGT est l'organisme tout indiqué pour sensibiliser les habitants de la région à ce genre de questions. Toutefois, pendant les huit années de son existence, il n'a mené qu'un nombre limité de consultations publiques. Le Bureau, qui a renforcé le concept selon lequel la gestion de la

croissance et la densification résidentielle sont des questions qui n'intéressent que les spécialistes», se contente maintenant de consulter les urbanistes et les élus locaux des administrations régionales et municipales de la RGT. Par exemple, il a organisé une série d'ateliers régionaux en 1992 afin de communiquer sa vision de la région.

### **3.8.2.2 Concurrence entre les municipalités**

Il existe un autre facteur qui a nui au rôle du BRGT et à l'avancement de la cause de l'aménagement à l'échelle métropolitaine : la concurrence entre les municipalités de la région afin d'attirer, d'une part, les investissements d'infrastructure du gouvernement provincial et, d'autre part, la croissance démographique et des emplois. Étant donné le sous-financement des infrastructures dans la région métropolitaine depuis le milieu des années 1970 et une conjoncture économique particulièrement troublante, les besoins sont grands et les moyens petits. Le résultat : des querelles chroniques sur la nature des investissements les plus importants et les plus urgents dans l'ensemble de la région. Les municipalités rurales veulent le prolongement des routes principales, les municipalités de banlieue veulent le prolongement des égouts et la communauté urbaine de Toronto veut améliorer son système de transport en commun. Nous avons vu que les questions liées à la croissance démographique et à la croissance des emplois donnent lieu aux mêmes conflits et que la communauté urbaine de Toronto demande plus que sa part et se heurte, par conséquent, à la résistance des banlieues.

Par suite de ces conflits, le rôle du BRGT s'est modifié : de facilitateur de consensus à l'échelle métropolitaine qu'il était, il est devenu courtier provincial. Par conséquent, le gouvernement provincial a court-circuité le débat sur la répartition de la population dans la région et déclaré que le scénario 1 (en faveur de la CUT) serait celui qu'il utiliserait lorsqu'il prendrait des décisions en matière d'aménagement et d'investissement. Quant à lui, le BRGT est en train de chercher une solution pour résoudre les négociations difficiles entre les régions de York et de Durham sur la réalisation d'un système d'égouts intermunicipaux du côté est de la RGT.

### **3.8.3 Influence du gouvernement provincial sur l'aménagement municipal**

En l'absence d'un organisme d'aménagement efficace dans la région métropolitaine, le gouvernement provincial a continué de jouer un rôle important dans l'aménagement de la région grâce au pouvoir d'approbation de plans conféré au ministère des Affaires municipales. En effet, une équipe d'urbanistes du gouvernement a fixé les objectifs de gestion de la croissance pour la région, adopté la vision de structure urbaine élaborée par le BRGT et tenté de mettre en oeuvre diverses modifications en façonnant le plan officiel des municipalités de palier supérieur. Cette équipe veille également à ce que les plans des municipalités de paliers supérieur et inférieur respectent les politiques provinciales d'aménagement du territoire en matière de densification résidentielle.

Il est manifeste que le gouvernement provincial a délibérément utilisé ses pouvoirs d'approbation en matière d'aménagement municipal pour encourager la gestion de la croissance et la densification dans la RGT. L'aménagement municipal a subi d'importantes modifications par suite de l'évolution de la situation politique sur le plan provincial : on s'intéresse davantage à la gestion

de la croissance dans un contexte responsable sur les plans fiscal et environnemental, les municipalités tiennent davantage compte de la diversité et de l'éventail des logements dans leurs décisions d'aménagement et il semblerait que le processus d'aménagement officiel soit en train de favoriser l'apparition d'une structure urbaine flexible (axée sur des noyaux et des corridors).

Cependant, on ne peut pas dire que les politiques provinciales ont eu des incidences décisives sur la gestion de la croissance et la densification au niveau local. Nous avons vu que les plans locaux n'intègrent que partiellement les objectifs provinciaux; ils reflètent très peu les objectifs de gestion de la croissance et les éléments de structure urbaine et sont peu compatibles avec les politiques de densification résidentielle. On est donc en droit de se demander pourquoi les plans officiels approuvés par le gouvernement provincial n'arrivent pas à répondre aux objectifs provinciaux.

L'analyse qui suit révèle clairement que les politiques provinciales ne réussissent pas vraiment à influencer sur l'aménagement du territoire au niveau local. On mentionnera, en guise de conclusion, certains facteurs pouvant expliquer cette situation.

### **3.8.3.1 Hésitation des municipalités de banlieue de palier supérieur à assumer les responsabilités du gouvernement provincial**

Les municipalités de banlieue de palier supérieur de la RGT, dont les conseils sont élus au suffrage indirect, ont toujours constitué des exemples d'autonomie municipale. Elles ont participé à la mobilisation des capitaux nécessaires pour financer les infrastructures requises en vertu des plans municipaux d'aménagement, mais elles n'ont pas joué un rôle de premier plan en ce qui concerne la gestion de la croissance ou l'établissement d'objectifs d'aménagement compatibles avec les buts provinciaux.

Aussi longtemps que la densification s'appliquait au logement, les municipalités de palier supérieur ne pouvaient pas vraiment favoriser la réalisation des objectifs provinciaux. Toutefois, depuis que le gouvernement provincial accorde une plus grande attention au dossier de la gestion de la croissance tout en cherchant, en même temps, à ne plus exercer ses responsabilités dans ce domaine, le rôle des municipalités de palier supérieur est devenu plus important. En fait, le gouvernement provincial a demandé à ces municipalités de cesser de représenter les municipalités de palier inférieur, rôle qu'elles ont toujours exercé, et de le représenter plutôt.

Il semblerait que les municipalités de palier supérieur interviennent maintenant davantage dans la coordination des plans de croissance des municipalités de palier inférieur. Par exemple, les régions de York et de Peel ont entrepris dans le milieu des années 1990 de réaliser des plans officiels, après plus de 20 ans sans document de ce genre. Toutefois, l'ensemble des données dont nous disposons donnent à penser que les municipalités de palier supérieur ont rejeté ce rôle. L'échec de l'initiative de répartition de la population à l'échelle de la RGT de même que le fait que les affectations de population des municipalités de palier supérieur aux municipalités de secteur étaient en fait supérieures, dans la plupart des cas, à celles prévues par les municipalités, révèlent que les municipalités de palier supérieur ont des raisons bien précises de vouloir favoriser l'expansion : elles veulent soit profiter des anciens investissements d'infrastructures, soit obtenir davantage d'aides financières du gouvernement provincial au titre des investissements prévus.

L'interprétation, par les municipalités de palier supérieur, du concept de structure urbaine de la RGT indique qu'elles sont prêtes à servir d'intermédiaires entre le gouvernement provincial et les pouvoirs publics locaux si toutes les parties sont gagnantes, c'est-à-dire lorsqu'il existe un consensus général sur les orientations politiques. Toutefois, l'absence de données précises, le nombre important de noyaux de croissance proposés dans les plans des municipalités de palier supérieur, l'approche générale adoptée et axée sur les ensembles déjà existants et les tendances en matière d'aménagement qui ont été appuyées au niveau local indiquent que les municipalités de palier supérieur ne sont pas encore prêtes à donner des directives aux municipalités de palier inférieur.

Même si les municipalités de palier supérieur ont manifesté un certain intérêt envers l'accroissement des densités dans les nouveaux secteurs de croissance, principalement en partie des gains qu'elles pourraient réaliser au chapitre des infrastructures, elles ne semblent pas disposées à forcer les municipalités de palier inférieur à accroître leurs densités. La *Loi sur l'aménagement du territoire* confère aux municipalités de palier supérieur la primauté en ce qui concerne le dossier de l'aménagement du territoire et leur permet d'intervenir dans les projets d'aménagement des municipalités de palier inférieur. Toutefois, de telles interventions sont rares :

Ces interventions peuvent survenir, mais leurs conséquences politiques sont élevées. En outre, on soutient qu'en cas de conflit entre la municipalité de palier supérieur et la municipalité de palier inférieur, cette dernière aura généralement gain de cause, notamment sur le plan politique, car elle peut se permettre d'être spécifique et elle est plus près des électeurs. Le palier supérieur a peu de chance de gagner à long terme, sauf s'il peut clairement démontrer qu'il s'agit d'une question d'intérêt régional et réussit à convaincre le palier inférieur. (Hollo, 1989, 8). (notre traduction)

### 3.8.3.2 Faiblesse relative des instruments de politique

Certains objectifs du gouvernement provincial ont été partiellement énoncés dans une série d'annonces de politiques, y compris les Lignes directrices concernant les politiques et le peuplement et les Lignes directrices pour un aménagement du territoire axé sur les transports en commun. Pendant la plus grande partie de la période visée par notre étude, l'outil le plus puissant en matière de gestion de la croissance et de densification a été la Déclaration de principes sur le logement, principalement parce qu'elle a été officiellement adoptée en vertu de l'article 3 de la *Loi sur l'aménagement du territoire*. En 1987, Eli Comay, qui évaluait les divers modèles d'intervention du gouvernement provincial dans le domaine de la planification locale à des fins de densification résidentielle, a déclaré ce qui suit à l'égard d'une éventuelle déclaration de principes sur le logement :

une déclaration de principes officielle aurait probablement peu d'incidences; elle indiquerait seulement que les municipalités doivent tenir compte de ces facteurs. Dans leur application actuelle, les déclarations de principes traitent de questions (régions inondables, réserves d'agrégats minéraux, terres agricoles) tangibles et concrètes et il est présumément possible de mesurer, du moins en théorie, le niveau de prise en compte de ces facteurs. Quant à elles, les déclarations concernant la réglementation du logement porteraient probablement sur des questions plus éphémères et dont la prise en compte serait, en dernière analyse, davantage

une question de jugement qu'une mesure. Il est difficile d'envisager ou de concevoir des mécanismes visant à garantir le respect des dispositions d'une telle déclaration. (Comay Planning Consultants Ltd., 1987, 12). (notre traduction)

Les résultats des recherches présentés ici confirment la perspicacité de cette déclaration. En général, il a été possible d'interpréter de façon très libérale la Déclaration de principes sur le logement et difficile de l'imposer aux municipalités qui rechignaient. La Déclaration ne convenait pas à certains égards bien précis :

- Même si elle fixait des objectifs en ce qui concerne la construction de logements abordables, et que ceux-ci étaient normalement respectés dans les plans municipaux, on ne savait pas trop de quelle façon ces objectifs seraient atteints : à l'échelle de la municipalité ou au coup par coup. Par conséquent, les municipalités de secteur ont interprété la Déclaration d'une façon qui a affaibli ses répercussions.
- Elle ne fixait pas d'objectifs pour la densification, c'est-à-dire qu'elle ne proposait pas des densités minimales ou n'exigeait pas qu'un certain pourcentage de nouveaux logements soient construits dans les secteurs déjà bâtis.
- Elle ne comprenait pas de dispositions visant à freiner le lotissement de nouveaux terrains. En fait, elle exigeait que les municipalités assurent une réserve de dix ans de terrains aménageables en les désignant comme tels dans leurs plans officiels. Ce volet de la Déclaration a été celui qu'ont respecté le plus les municipalités.
- Même si elle fixait des dates limites pour sa mise en oeuvre par les municipalités de la RGT, elle ne comprenait pas, ni ne supposait, de mécanismes d'application.

Finalement, étant donné que la Déclaration de principes sur le logement avait été prise en vertu de l'article 3 de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, les municipalités n'étaient pas légalement tenues de la respecter à la lettre. Son intégration à la série de déclarations de principes comprises dans l'ensemble des mesures de réforme de l'aménagement du territoire en 1995 lui a donné davantage d'autorité en vertu de la disposition concernant la «prise en compte» de certains facteurs, mais cela a été de courte durée, car les modifications plus récentes au système d'aménagement du territoire y ont mis fin.

### **3.8.3.3 Restrictions financières et récession**

Comme Filion (document à paraître) l'a fait remarquer, les restrictions financières ont eu un effet mitigé sur la densification. D'une part, on pourrait s'attendre à ce que la réduction des fonds pouvant être affectés aux infrastructures favorisent les politiques de densification, car celles-ci réduisent au minimum les exigences en matière d'infrastructures et motivent davantage les autorités provinciales à adopter des mesures pour contrôler l'étalement urbain. D'autre part, les restrictions financières peuvent aussi réduire l'influence du gouvernement provincial sur la planification de l'aménagement du territoire au niveau municipal.

Dupré (1968) signale dans son étude sur les relations provinciales-municipales en Ontario que le recours à des subventions conditionnelles constitue l'un des principaux instruments dont dispose le gouvernement provincial pour forcer les municipalités à accepter ses priorités en matière de politiques. Comme Price (1995, 211) l'a fait remarquer, dans les années 1990, à mesure que les pouvoirs financiers des gouvernements provinciaux ont diminué comparativement à ceux des villes, le contrôle qu'ils exercent sur les municipalités a commencé lui aussi à baisser.

Le présent projet de recherche corrobore cette observation : le gouvernement provincial a graduellement perdu de son influence sur les décisions que prennent les autorités municipales dans le domaine de l'aménagement du territoire par suite de la diminution graduelle de ses paiements de transfert aux municipalités. Ce qui est encore plus grave, c'est que le gouvernement provincial a de plus en plus de difficulté à tenir ses promesses en matière d'infrastructures et que ses menaces de ne pas faire de gros investissements d'infrastructures afin d'obliger les municipalités à respecter ses politiques sont devenues des menaces en l'air.

En outre, la Déclaration de principes sur le logement a été adoptée et le BRGT créé pendant le plus gros boom immobilier de toute l'histoire de la région. Depuis, une récession importante et prolongée a frappé la région et celle-ci ne s'en est pas encore complètement remise. Cela peut avoir influé sur la volonté politique du gouvernement provincial de donner suite aux objectifs de densification.

### **3.8.4 Aménagement au niveau municipal**

Dans quelle mesure les municipalités locales réagissent-elles aux pressions politiques des municipalités de palier supérieur ou aux conditions locales? Nos conclusions sur l'aménagement municipal donnent à penser que la réponse à cette question est fonction de l'emplacement géographique de la municipalité. Au palier inférieur, la ville de Toronto se trouve à une extrémité du continuum en ce sens qu'elle répond principalement aux conditions locales indépendamment des contraintes provinciales et du BRGT. Par exemple, elle s'est fixée un objectif ambitieux de croissance, qui suppose un taux élevé de construction de nouveaux logements, et elle s'est engagée à créer un vaste éventail de possibilités de densification qui respectent et vont même au-delà des normes provinciales, tout comme ses objectifs en ce qui concerne l'abordabilité des logements.

Au lieu de simplement réagir aux directives politiques du palier supérieur, la ville de Toronto a exercé des pressions pour que le gouvernement provincial adopte des politiques de gestion de la croissance et de densification qui orienteraient davantage la croissance vers le centre régional et pour que des modifications soient apportées aux priorités suivantes : investissement d'infrastructures (transports en commun au lieu de routes), politiques environnementales (davantage de normes de restauration des sols pour favoriser la densification des lotissements existants) et politiques d'imposition des biens fonciers (évaluation des unités au lieu d'évaluation de la valeur marchande) qui renforceraient le cœur de la région.

Les initiatives de densification de la CUT, y compris sa campagne visant à accroître les objectifs démographiques établis à l'égard des municipalités de secteurs de la communauté urbaine de

Toronto, son dernier plan officiel, qui met principalement l'accent sur la densification des artères et des terrains à vocation industrielle déclassés, et son engagement à mettre en oeuvre le Programme de revitalisation des rues principales, complètent la position que la ville a prise face à la densification. La CUT a également exercé des pressions auprès des organismes provinciaux en vue de l'accroissement des investissements d'infrastructures et des objectifs de répartition de la population. L'appui que la CUT manifeste aux évaluations de la valeur marchande (évaluations réelles) donne toutefois à penser qu'un certain nombre des intérêts qu'elle défend sont en conflit avec son désir de renforcer la ville au coeur de la région.

À l'autre extrémité du continuum, on trouve les municipalités de banlieue qui n'appartiennent pas à la communauté urbaine de Toronto. Pour ce qui est du rendement et de la densification des espaces déjà bâtis, nos études révèlent que ces municipalités ont tenu compte des politiques provinciales de densification en ce sens que leurs documents d'aménagement utilisent effectivement le mot densification. Toutefois, il existe de fortes raisons de croire que cette terminologie vise moins à mettre en oeuvre les objectifs politiques du gouvernement provincial qu'à satisfaire les exigences minimales de la province tout en maintenant le contrôle des municipalités sur les initiatives de densification et à ne les permettre que là où elles sont appropriées.

On entend par «approprié» le fait que la densification répondra aux conditions locales, comme le besoin de fournir des logements à une population vieillissante près des services et d'augmenter la viabilité financière des transports en commun locaux, sans perturber le cachet des quartiers existants. Cela a habituellement favorisé la méthode des noyaux et des corridors, qui crée des possibilités limitées de densification le long de certaines artères et dans les sous-centres d'importance aux niveaux local et régional.

Pour ce qui est de l'augmentation de la densité dans les nouveaux lotissements, il est manifeste que les beaux jours de l'aménagement urbain éparpillé dans la périphérie des villes, subventionné par l'État et sans égard aux incidences écologiques sont révolus. Les municipalités de banlieue ont été forcées de répondre au besoin de favoriser une forme d'expansion plus responsable sur les plans fiscal et environnemental, car les populations exigent une diminution des impôts financiers, l'imposition de redevances d'exploitation par répartition, qui transfèrent les dépenses de viabilisation des lotissements aux nouveaux propriétaires, et la préservation de certaines caractéristiques environnementales au niveau local, comme les espaces verts, les terrains boisés, les terres humides et les corridors dans les vallées.

Cela ne veut pas dire toutefois que les banlieues, telles que nous les connaissons aujourd'hui, sont appelées à disparaître. Les politiques d'aménagement municipal ne préconisent pas une transformation radicale de la conception des nouveaux lotissements dans les banlieues. De plus, les plans officiels des municipalités de banlieue des paliers inférieur et supérieur que nous avons étudiées aux fins de la présente étude ne prévoyaient pas que les municipalités allaient favoriser des densités beaucoup plus élevées qu'à l'ordinaire. Certains nouveaux lotissements favorisent les ensembles à densité plus élevée, avec une augmentation du nombre de maisons en rangées et des parcelles de terrain plus petites. Toutefois, il n'existe aucune preuve que les politiques

d'aménagement actuelles pourront assurer le maintien de cette tendance lorsque les conditions du marché changeront et favoriseront les ensembles à densité faible une fois de plus.

Jusqu'à présent, nous avons étudié la ville de Toronto et les municipalités de palier inférieur dans les régions suburbaines à l'extérieur de la communauté urbaine de Toronto. Il n'est pas surprenant que les municipalités qui restent, c'est-à-dire les banlieues au stade de la maturité contiguës à la ville de Toronto dans la communauté urbaine de Toronto, réunissent les caractéristiques des municipalités aux deux extrêmes de ce continuum. Dans ces banlieues, tout comme dans la ville de Toronto, il reste très peu de terrains non aménagés. Les fonctionnaires municipaux se rendent donc compte que la croissance ne peut résulter que de l'adoption de politiques de densification et que la diminution de la taille des ménages signifie que les objectifs démographiques (et le nombre de contribuables) ne peuvent être maintenus que si les densités résidentielles croissent. Par contre, la plupart des banlieues se trouvant dans la communauté urbaine de Toronto se composent de maisons unifamiliales, ce qui donne lieu, d'une part, aux mêmes objections aux politiques de densification que celles que l'on retrouve dans les nouvelles banlieues situées à l'extérieur de la CUT et, d'autre part, au désir d'orienter les initiatives de densification vers les noyaux et les corridors. Ces municipalités estiment que les possibilités de densification sont limitées et que les objectifs de densification de la CUT sont irréalistes. Il existe donc un conflit qui perdure entre les municipalités de banlieue de palier inférieur de la communauté urbaine de Toronto et la communauté même en ce qui concerne un vaste éventail de questions d'aménagement, y compris les objectifs de croissance démographique et de logements et l'approbation des projets de densification.

## Chapitre 4

# Région de Montréal

### 4.1 La région et son mode d'administration

Pour les besoins du présent rapport, la région de Montréal comprend les 29 municipalités de l'île de Montréal de même que les 107 municipalités sur les deux rives du fleuve. Cette zone correspond approximativement à la région métropolitaine de recensement de Montréal.<sup>1</sup> En 1991, la région comprenait 3 232 973 habitants et occupait en tout 5 000 kilomètres carrés (voir Figure 4-1).

On trouve au centre de la région la communauté urbaine de Montréal (CUM), qui se trouve sur l'île entre le fleuve Saint-Laurent et la rivière des Prairies. Des ponts la relient aux municipalités de banlieue de la rive sud et à l'île de Laval au nord. Quant à elle, la ville de Laval est reliée par des ponts aux municipalités de banlieue de la rive nord. La CUM est responsable des services de police, du réseau des transports et du réseau de parcs et s'occupe également de l'aménagement régional du territoire. Cependant, ce sont les administrations municipales de palier inférieur qui possèdent en matière d'aménagement du territoire les pouvoirs les plus efficaces.

La croissance des banlieues de la région de Montréal a dépassé les limites territoriales de la CUM et touché les municipalités de banlieue environnantes. Le nombre élevé de municipalités de banlieue à l'extérieur de l'île, dont de nombreuses sont très petites par rapport aux normes d'autres provinces, n'a pas favorisé une gestion efficace de la croissance.<sup>2</sup> La création de municipalités de palier supérieur (municipalités régionales de comté ou MRC) sur les rives nord et sud devait faciliter la coordination des services à une plus grande échelle et stimuler un aménagement du territoire plus efficace au niveau régional. Toutefois, les MRC constituent des organismes d'aménagement relativement faibles comparativement aux organismes d'aménagement régional que sont les municipalités de palier supérieur en Ontario.

La région métropolitaine ne possède, en sa qualité d'entité unique, aucun organisme municipal administratif. Le gouvernement provincial intervient dans cinq régions administratives, dont trois comprennent de très grands secteurs à l'extérieur de la région de Montréal. Par conséquent, il existe cinq conseils d'aménagement régional qui ont pour mandat de dresser des plans de développement économique à l'échelle régionale, cinq régions régionales de la santé et des services sociaux, etc.

---

<sup>1</sup> Il s'agit de la définition qu'utilise le Groupe de travail sur Montréal et sa région, cité plus loin.

<sup>2</sup> Parmi les 114 municipalités de banlieue à l'extérieur de l'île, 11 comprennent moins de 1 000 habitants et 61 ont entre 1 000 et 10 000 habitants.



## 4.2 Modèles de croissance

La région de Montréal visée par notre étude comprend approximativement 47 pour 100 de la population de la province (un pourcentage plus élevé qu'à Vancouver ou Toronto).

**Tableau 4-1 : Évolution de la répartition de la population dans la région de Montréal — 1971-1991**

Territoire	1971		1991	
	(en milliers)	%	(en milliers)	%
Ville de Montréal	1 254,0	44,1	1 017,7	31,5
CUM	1 959,1	68,9	1 775,9	54,9
Laval	228,0	8,0	314,4	9,7
Couرونne du Nord	171,3	6,0	376,6	11,6
Couرونne du Sud	483,9	17,0	766,1	23,7
Région de Montréal	2 842,4	100,0	3 233,0	100,0

Source : Statistique Canada

La croissance démographique dans l'ensemble de la région métropolitaine a été lente comparativement aux deux autres régions de notre étude. En effet, entre 1971 et 1991, la population de la région n'a augmenté que de 0,7 pour 100 par année comparativement à 2,25 pour 100 à Toronto et à 2,4 pour 100 à Vancouver. Toutefois, les données numériques présentées au Tableau 4-1 illustrent un phénomène intéressant : la migration intra-métropolitaine dans la région. En 1971, 44,1 pour 100 des habitants de la région vivaient dans la ville de Montréal, mais ce pourcentage était tombé à 31,5 pour 100 en 1991. Quant à elle, la population de la CUM, qui correspondait à 68,9 pour 100 de la population générale, n'en représente plus maintenant que 54,9 pour 100. Le phénomène est inverse dans les banlieues. Les habitants des municipalités de la rive sud et de la rive nord, qui représentaient 23 pour 100 de la population régionale, en représentent maintenant plus de 36 pour 100.

Ces données témoignent du taux élevé de migration qui a eu lieu du centre de la région vers les banlieues. En effet, les zones centrales de la région ont perdu beaucoup d'habitants en nombre absolu au cours de cette période de 20 ans. En fait, le nombre absolu d'habitants tant dans la ville de Montréal que dans la MUC a diminué d'environ 200 000. Par contre, le nombre d'habitants des banlieues de la rive nord et de la rive sud a pratiquement augmenté de 100 pour 100. Seize municipalités de la périphérie urbaine ont accueilli plus de 100 000 personnes entre 1981 et 1991. Le pourcentage total de la population régionale de Laval est resté pratiquement constant, étant donné que l'arrivée de nouveaux habitants en provenance de l'île de Montréal a compensé le départ des Lavallois vers des banlieues situées encore plus au nord.

Règle générale, la croissance démographique est plus marquée sur la rive nord, dans des municipalités comme Blainville, Bois Briand, Chambly, La Plaine, Repentigny et Saint-Eustache.

Quant à elle, la population de l'île de Montréal et des banlieues au stade de maturité de la rive sud est stagnante.

Les municipalités de l'île de Montréal (CUM) ont les densités les plus élevées (celles-ci sont encore plus élevées au centre et à l'est de l'île qu'à l'ouest). On trouve au nord et au sud de l'île des densités moyennes et on trouve des densités plus faibles dans une troisième zone en périphérie de la région visée par notre étude.

Entre 1971 et 1991, la croissance démographique dans la région a été de 14 pour 100, mais le nombre de terrains urbanisés a augmenté de 31 pour 100, ce qui donne à penser que les modes de peuplement retenus ont favorisé les densités faibles. Néanmoins, en sa qualité d'entité métropolitaine, la ville de Montréal est plus compacte que les deux autres grandes villes de notre étude. En effet, la densité moyenne de l'ensemble de la région est de 891 personnes au kilomètre carré, comparativement à 697 à Toronto et à 575 à Vancouver. Montréal comprend le gradient de densité le plus élevé, qui va de très élevé dans le noyau urbanisé à très faible à la périphérie de la zone d'étude.

À bien des égards, la situation du logement dans la région de Montréal est unique. En effet, 460 000 des 1,3 million de logements dans la région se trouvent dans la ville de Montréal, un pourcentage relativement élevé par rapport aux deux autres zones d'étude. Soixante-quinze pour 100 des ménages sont locataires. Cette situation met Montréal dans une catégorie tout à fait à part, étant donné que dans les autres grandes villes nord-américaines, les propriétaires sont normalement la norme. Le parc immobilier de la ville ne comprend qu'un pourcentage très faible de maisons unifamiliales (moins de 8 pour 100 du nombre total de logements). Le type d'immeuble d'habitation le plus répandu est également inhabituel : il s'agit la plupart du temps d'une structure en bois d'au plus trois étages, comprenant entre deux et cinq logements, dotés chacun de leur propre entrée, avec le propriétaire au rez-de-chaussée (duplex, triplex, etc.).

Entre 1989 et 1995, seulement 15 pour 100 des mises en chantier dans les régions de banlieue à l'extérieur de l'île de Montréal ont été des immeubles collectifs, alors que plus de 60 pour 100 des mises en chantier dans la CUM ont été des immeubles de ce genre. Plus de 90 pour 100 des maisons unifamiliales construites dans la région l'étaient dans les banlieues à l'extérieur de l'île. Les mises en chantier dans la CUM ne correspondent qu'à environ 25 pour 100 de toutes les mises en chantier dans la région.

On prévoit que le nombre total d'habitants de la région (3,2 millions de personnes en 1991) se chiffrera à 3,8 millions d'ici 2023, ce qui suppose une diminution du taux de croissance démographique (20 000 personnes/année en 1971-1991 → 14 000 personnes/année). Il est probable que le poids démographique de la ville de Montréal et de la CUM continuera de décliner, étant donné que plus de la moitié de la population de la région n'habitera plus sur l'île de Montréal au début du prochain millénaire.

Il importe aussi de souligner d'autres changements démographiques. Par exemple, les personnes ayant plus de 65 ans représentaient 11,3 pour 100 de la population de la région en 1991, comparativement à seulement 6,9 pour 100 en 1971. Le vieillissement de la population est

particulièrement évident dans la CUM, où il y a 2,5 fois plus de personnes âgées que dans le reste de la région de Montréal.

Environ 15 pour 100 des nouveaux immigrants au Canada s'installent dans la région de Montréal. Près de 70 pour 100 d'entre eux s'établissent sur l'île de Montréal et plus de 40 pour 100, dans la ville de Montréal. Quant à elles, les jeunes familles francophones semblent s'intéresser davantage à la vie en banlieue. En effet, une bonne partie de la classe moyenne francophone a quitté la ville pour s'installer en banlieue. Entre 1970 et 1985, le nombre de francophones dans les municipalités situées à l'extérieur de l'île est passé de 22 pour 100 à 49 pour 100. Ces deux tendances de migration auront une conséquence : la concentration des minorités visibles dans le noyau de la région et une population banlieusarde homogène, de classe moyenne et de langue française.

Finalement, la structure des ménages est elle aussi en train d'évoluer rapidement. En effet, la famille traditionnelle composée d'un père, d'une mère et de quelques enfants est en voie de disparition et le nombre de familles monoparentales, de ménages à une personne et de ménages sans enfant ne cesse d'augmenter. Ces tendances sont particulièrement importantes dans la zone centrale de la région.

### **4.3 Enjeux de la croissance**

Les tendances démographiques ont des incidences importantes : 1) la migration de la population vers les banlieues situées à l'extérieur de l'île a devancé l'amélioration de l'efficacité des structures administratives et entraîné, par conséquent, l'adoption de schémas de croissance inefficaces; 2) la zone centrale de la région est en plein recul économique; 3) plusieurs municipalités de la région éprouvent des difficultés financières; 4) les incidences environnementales sont élevées. Finalement, la diversification des ménages que supposent les tendances démographiques contraignent les autorités municipales à adopter un éventail plus large de types de logements.

La question de l'étalement urbain a commencé à revêtir une grande importance politique dans la région de Montréal au début des années 1990. En effet, le Groupe de travail sur Montréal et sa région, créé en 1992, a fait des recommandations particulièrement énergiques pour freiner l'étalement et a accru, par conséquent, l'importance de ce dossier. L'attention que la population a accordé à ce problème a perduré jusqu'au milieu des années 1990. Cette question a constitué l'un des grands thèmes des élections municipales de Montréal en 1994 et a été soulevée à intervalles réguliers pendant la campagne électorale provinciale qui a eu lieu la même année. Nous étudierons brièvement certains des grands problèmes que soulève l'étalement.

#### **4.3.1 Économie**

Le lien entre l'étalement et l'avenir de la situation économique de la région a grandement contribué à l'inscription de cette question à l'ordre du jour dans la région de Montréal. Il est devenu manifeste qu'il est impossible d'assurer le développement économique durable sans une planification régionale et sans investissement dans les infrastructures qui appuient l'urbanisation.

Certains facteurs sont particulièrement importants : le taux général de chômage, la répartition géographique des emplois et la transition vers de nouvelles formes de travail.

Au cours des 20 dernières années, la situation économique de la région s'est progressivement détériorée. En 1991, le taux de chômage a dépassé 12 pour 100 et était, pour la première fois, plus élevé que le taux de chômage qui sévissait dans le reste de la province et comptait parmi les plus élevés de toutes les villes nord-américaines. Mais ce taux n'était pas le même dans les diverses municipalités de la région. Par exemple, entre 1981 et 1991, le taux d'emplois dans la ville de Montréal est resté stagnant et a même diminué par rapport au taux général d'emplois dans la métropole (de 55 pour 100 à 50 pour 100). Les autres municipalités de la communauté urbaine de Montréal ont connu une légère diminution de leur part d'emplois dans la zone métropolitaine (de 29 pour 100 à moins de 28 pour 100), mais les rives nord et sud ont connu des augmentations très importantes de leur part d'emplois (de 16 pour 100 à 22 pour 100) (Coffey, 1994). On peut donc en déduire que les possibilités d'emploi se sont accrues dans les banlieues, notamment les emplois dans le secteur industriel et dans le secteur tertiaire de niveau inférieur. Montréal s'est retrouvée avec un surplus d'ouvriers non qualifiés, des terrains à vocation industrielle contaminés et des infrastructures inutilisées comme les gares de triage et les vieux bâtiments industriels.

L'autre grand problème est l'absence de cohérence économique dans la région. Les municipalités les plus importantes ont mis sur pied leur propre bureau de développement économique afin de se vendre dans le monde entier. Les municipalités de toutes tailles se font concurrence afin d'attirer des investissements dans les domaines de croissance résidentielle et non résidentielle et l'absence d'une entité administrative efficace au niveau de la métropole signifie que les investissements d'infrastructure visant à appuyer la croissance sont souvent inefficaces. Les milieux d'affaires, de même que les municipalités, semblent profondément frustrés par cette situation.

#### **4.3.2 Fiscalité**

Une bonne partie des préoccupations liées à l'étalement urbain dans la région portait sur les répercussions financières d'une répartition inéquitable des dépenses sociales. La migration de la population du noyau central de la région vers des banlieues de plus en plus éloignées a eu des conséquences financières graves sur les municipalités en pleine stagnation économique ou qui perdent des habitants. Cette question préoccupe les banlieues au stade de la maturité sur l'île de Montréal et a commencé à inquiéter les municipalités plus vieilles à l'extérieur de l'île, comme Longueuil et Laval. Toutefois, la municipalité la plus touchée est sans aucun doute la ville de Montréal.

Étant donné que la population de la ville de Montréal est plus âgée et plus hétérogène que dans les banlieues, les services que financent la municipalité sont encore plus en demande. Les prix des terrains et des logements sont plus élevés dans le noyau urbain, mais les résidents sont plus pauvres. Contrairement aux municipalités de banlieue, la ville de Montréal subventionne les dépenses de logement de nombre de ses résidents, ce qui accroît son fardeau fiscal. Le déclin de la population dans certaines zones du noyau urbain signifie que les coûts fixes d'entretien et de fonctionnement des infrastructures existantes doivent être assumés par un plus petit nombre

d'habitants, tandis que les banlieusards qui ne paient pas leurs impôts fonciers à la ville de Montréal profitent de ses installations et des possibilités d'emploi qu'on y retrouve.

La ville de Montréal possède également des obligations financières plus importantes. Par exemple, elle doit financer des installations récréatives et culturelles qui ont une importance à l'échelle de la région et prendre en charge les dépenses au titre des services de police et d'urbanisation, des services sociaux et de l'entretien des infrastructures, qui sont toutes plus élevées. Par conséquent, les impôts frappant des immeubles semblables ont tendance à être plus élevés à Montréal que dans les banlieues. Même si une partie de ce fardeau fiscal touche maintenant le secteur commercial, les impôts résidentiels restent supérieurs à la moyenne régionale et expliquent l'exil des résidents et des commerces vers les banlieues où les taux d'imposition sont moins élevés.

Le dossier de la structure fiscale est devenu de plus en plus important dans la région de Montréal depuis l'adoption de la *Loi sur la fiscalité municipale* en 1979. En vertu de cette loi, les municipalités devenaient les seules bénéficiaires des impôts fonciers dans la province. Jusqu'à 1979, les conseils scolaires avaient également été financés à même les impôts fonciers, mais depuis, ils sont financés directement par le gouvernement provincial. Signalons aussi que les paiements de transfert du gouvernement provincial aux municipalités de la province ont depuis progressivement diminué.

En 1990, les réformes Ryan, de l'ancien ministre des Affaires municipales, M. Claude Ryan, ont réduit une fois de plus les paiements de transfert du gouvernement provincial et les municipalités ont été obligées de financer les transports en commun, les routes et d'autres services. En 1992, les impôts fonciers représentaient près de 80 pour 100 des recettes municipales dans la région de Montréal. Lorsqu'on ajoute d'autres sources de recettes locales, on obtient 99 pour 100. Donc, seulement 1 pour 100 de toutes les recettes municipales provient des paiements de transfert du gouvernement provincial.

Par contre, le gouvernement provincial continue de payer ou de subventionner une bonne partie des infrastructures nécessaires pour appuyer l'aménagement au niveau local. Même si les municipalités sont responsables des infrastructures locales et régionales, y compris l'eau, les égouts, les routes et les installations de loisirs, le gouvernement provincial subventionne certaines des dépenses d'immobilisation qui y sont associées (par exemple, 85 pour 100 des usines de traitement des eaux usées) et est entièrement responsable des routes, des écoles, du ramassage scolaire, des hôpitaux et d'autres grandes installations.

Ces tendances ont plusieurs incidences importantes. Premièrement, la diminution progressive des subventions au titre de plusieurs services municipaux a pénalisé les grandes villes du Québec, car elles ont toujours été fortement tributaires des subventions accordées aux services de nature régionale. Deuxièmement, par suite de leur dépendance à l'égard des impôts fonciers en tant que source de revenu, les municipalités de la région de Montréal se font concurrence afin d'attirer de nouveaux résidents qui contribueront à l'assiette d'évaluation. Troisièmement, afin de maintenir les impôts fonciers au niveau le plus bas possible, les municipalités ont tendance à ne pas offrir tous les services à leurs résidents et à les autoriser à avoir recours aux services que financent d'autres compétences administratives. Finalement, les municipalités prennent leurs décisions en

matière d'aménagement en fonction des dépenses qu'elles devront assumer et ne tiennent pas systématiquement compte des incidences de leurs décisions sur le trésor provincial.

### **4.3.3 Transports**

Les schémas de croissance dans la région de Montréal ont également des incidences sur le transport. La région métropolitaine possède le taux le plus élevé d'usagers parmi les trois régions à l'étude et l'un des plus élevés en Amérique du Nord. Toutefois, une étude sur l'origine et la destination des déplacements en 1987 a révélé que les Montréalais et les banlieusards utilisaient de plus en plus leur automobile et de moins en moins les transports en commun (Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal, 1987). Malgré la croissance démographique dans la région et les investissements au chapitre des infrastructures de transport, le nombre de déplacements par jour entre 1974 et 1987 est resté constant (environ 800 000), mais le nombre de déplacements en voiture est passé de 1,2 million à 2,2 millions. Une mise à jour effectuée en 1993 a révélé que le nombre absolu de passagers avait diminué dans la région depuis 1988 et que la situation était particulièrement alarmante dans les banlieues de la rive nord et de la rive sud. Les raisons à l'origine de ce phénomène sont complexes, mais on blâme souvent l'étalement urbain, qui empêche de bien desservir la population, et le dépeuplement de la région (IBI, 1993). On peut aussi accuser les nombreuses sociétés de transport de la banlieue et la STCUM qui ne collaborent pas les unes avec les autres. Les subventions très considérables que l'État affecte à l'utilisation des voitures, notamment les grandes infrastructures routières que paie le gouvernement provincial, favorisent également le recours à l'automobile. De nombreuses personnes ont critiqué la décision du gouvernement en 1988 de supprimer les postes de péage sur les autoroutes menant à Montréal.

Par suite de la diminution du nombre d'usagers, les transports en commun sont de plus en plus tributaires des subventions gouvernementales. Étant donné que le gouvernement provincial a décidé de ne plus intervenir dans ce domaine, les dépenses au titre des transports ont commencé à exacerber les problèmes financiers des municipalités. L'utilisation plus fréquente des automobiles a eu diverses conséquences : longueur de la durée des déplacements, coût économique plus élevé par suite de l'engorgement des rues et des routes, et pollution de l'air. La circulation routière est particulièrement mauvaise sur les nombreux ponts qui relient l'île au reste de la région et dans les zones contiguës aux ponts.

### **4.3.4 Environnement**

Les schémas d'aménagement et d'urbanisation dans la région ont soulevé un certain nombre de grandes questions environnementales :

- moins de la moitié des habitants de la région ont accès à des installations de traitement des eaux usées;
- le nombre d'espaces verts dans les zones fortement urbanisées est très faible;

- les anciens terrains à vocation industrielle dans les vieilles zones de la région sont généralement contaminés, ce qui empêche le réaménagement des zones centrales (jusqu'à 60 pour 100 des terrains vacants sur l'île de Montréal sont plus ou moins contaminés et certains ne sont pas aménageables pour cette raison);
- environ 85 pour 100 des terres humides de la région ont disparu suite à l'intervention de l'homme;
- 40 pour 100 des rives de la région sont urbanisées;
- un grand nombre de petites municipalités de banlieue ne peuvent, pour des raisons financières, mettre sur pied des programmes de recyclage à l'échelle locale, ce qui veut dire que le taux de déroutement à l'échelle régionale n'est que de 10 à 15 pour 100;
- le taux de disparition des terres agricoles est plus élevé dans la région que dans le reste de la province;
- la région est l'une des quatre zones du pays où des interventions majeures sont nécessaires pour réduire les concentrations d'ozone au niveau du sol étroitement liées à l'utilisation de l'automobile.

En dépit de leur nombre élevé et de leur gravité, les questions environnementales ne soulèvent pas les mêmes passions dans la région que les questions économiques et financières. Tout comme dans les deux autres régions métropolitaines à l'étude, les questions écologiques sont des questions «en l'air» et font systématiquement l'objet de documents de travail et de rapports gouvernementaux. Cependant, contrairement à Vancouver et à Toronto, peu de groupes de travail sur l'environnement ont été créés dans la région de Montréal. Il existe un certain nombre de groupements écologiques dans la région; certains s'opposent à l'aménagement de lotissements à densité faible dans la région, mais très peu ont commencé à s'intéresser au débat régional sur l'étalement urbain.<sup>3</sup>

#### **4.3.5 Questions sociales**

La plupart des questions déjà mentionnées ont d'importantes répercussions sociales. Par exemple, les problèmes environnementaux réduisent la qualité du milieu de vie dans la région et augmentent le stress des citoyens; l'encombrement des rues et des routes accroît la durée des déplacements en voiture; la décentralisation des activités industrielles a donné lieu à une augmentation considérable des taux de chômage dans certains quartiers ouvriers du centre de la ville, à un accroissement de la pauvreté et à une dégradation du tissu social. Par suite du caractère inéquitable des arrangements fiscaux dans la région, les modes de vie et les déplacements de la classe moyenne sont subventionnés par les habitants moins fortunés de la grande ville.

---

<sup>3</sup> Il existe des exceptions à cette règle : les partis écologiques au niveau municipal, qui préconisent l'adoption de schémas d'aménagement compact dans la région, et Transport 2000 Québec, qui favorise le concept d'un aménagement davantage axé sur les transports en commun.

Nombre de ces questions constituent des dossiers très chauds dans la région de Montréal, notamment ceux qui sont reliés aux systèmes fiscal et financier. Toutefois, contrairement aux autres régions métropolitaines de notre étude, les types de logement et le caractère abordable des logements ne constituent pas des questions très importantes dans la région de Montréal pour les raisons suivantes : les logements dans la région sont relativement abordables, même dans le noyau fortement urbanisé, et les taux de vacance des loyers locatifs sont élevés.

#### **4.3.6 Discussion**

Cette étude des problèmes reliés à l'étalement donne à penser que les questions d'ordre économique et financier revêtent une importance sans précédent dans la région de Montréal. Le dossier qui préoccupe le plus les autorités provinciales est la cohérence de la région en tant qu'unité économique et le rôle du gouvernement provincial en ce qui concerne le financement et la coordination de la croissance dans la région. La ville de Montréal, la CUM et certaines des municipalités plus anciennes à l'extérieur de l'île, comme Laval et Longueuil, se préoccupent de la croissance dans les banlieues à très faible densité, du déclin économique et démographique du coeur de la région et des disparités et inégalités fiscales entre l'île et les municipalités des deux rives. Les banlieues estiment, quant à elles, que les principaux dossiers sont les suivants : le retrait des subventions de l'État au financement des services municipaux et de la nouvelle croissance et l'absence d'une planification efficace des nouvelles infrastructures à l'échelle métropolitaine.

### **4.4 Politiques d'aménagement du territoire de la province**

Le gouvernement provincial a pris des mesures législatives et politiques pour réduire l'étalement dans la région et promouvoir la gestion de la croissance.

#### **4.4.1 Loi sur la protection du territoire agricole**

La plaine autour de Montréal, particulièrement dans le sud, constitue la région agricole la plus importante de tout le Québec. Toutefois, vers les années 1970, le secteur agricole de la région a commencé à connaître des problèmes importants : les exploitants agricoles évitaient de faire des investissements à long terme, une bonne partie des terrains n'était plus utilisée à des fins de production ou était affectée à l'urbanisation, et la productivité avait beaucoup diminué. Les études signalaient que l'aménagement résidentiel à faible densité par bonds dans les banlieues et les activités de spéculation des promoteurs étaient les principaux responsables (Thibodeau, Gaudreau et Bergeron, 1986).

Afin de contrer ce phénomène, le ministère de l'Agriculture a élaboré et proposé le projet de loi 90, à savoir la *Loi sur la protection du territoire agricole*. Cette loi a été adoptée en 1978 malgré la farouche opposition des municipalités. Son objet était le suivant : favoriser une base agricole permanente et vigoureuse au Québec grâce, notamment, au contrôle de la création de lotissements à des fins non agricoles. La Loi prévoyait la création de zones agricoles qu'il serait impossible de lotir ou d'affecter à des fins non agricoles sans autorisation. La Commission de protection du territoire agricole, chargée d'appliquer la Loi, a commencé par répertorier les municipalités où il fallait protéger les terres agricoles. Elle a reçu des cartes illustrant les zones agricoles proposées

et invité les commentaires des municipalités. Une fois que les limites territoriales permanentes ont été fixées, les municipalités ont étudié les demandes d'exclusion ou d'inclusion qu'elles ont ensuite communiquées, avec leur recommandation, à la Commission, responsable de la décision finale.

La Commission reçoit environ 4 000 demandes par année. Environ 80 pour 100 proviennent de promoteurs du secteur privé et 80 pour 100 d'entre elles sont refusées. Approximativement 20 pour 100 des demandes proviennent des municipalités qui les présentent dans le cadre de l'examen ou de la révision de leur plan officiel et 80 pour 100 d'entre elles sont acceptées. Par conséquent, la Loi a réduit à la fois les pressions en matière d'aménagement et la spéculation foncière. Bien qu'elles renforcent sans aucun doute la capacité de gestion de la croissance des municipalités, les décisions de la Commission contreviennent rarement aux aspirations de croissance des municipalités. Malheureusement, aucune étude n'a été réalisée sur les incidences de la Loi sur la densité résidentielle.

Toutefois, l'adoption d'un certain nombre de modifications à la Loi depuis le milieu des années 1980 peut avoir nui à son efficacité. Par exemple, en 1985, le gouvernement libéral a modifié la Loi de façon à permettre la révision des limites territoriales des zones agricoles dans la province. La plupart des municipalités ont présenté des demandes de dézonage des terres agricoles et la Commission les a systématiquement approuvées (Trépanier, 1993). Dans la région de Montréal, le processus de révision des terres agricoles a pris fin en 1991 et 10 pour 100 des terres agricoles de la région ont été dézonées. Dans la seule ville de Laval, 4 000 hectares de terrain ont été dézonés, soit trois fois plus que la moyenne québécoise (TFFGM, 1993).

En 1989, le gouvernement provincial a révisé la Loi et créé un nouvel organisme auprès duquel on pouvait interjeter appel des décisions de la Commission. Ce tribunal entend environ 30 pour 100 des demandes que la Commission rejette et annule le tiers de ses décisions. En règle générale, ce sont les grands promoteurs qui interjettent appel, ce qui amplifie les répercussions des décisions du tribunal.

#### **4.4.2 Politiques de logement**

Le gouvernement du Québec n'est jamais vraiment intervenu dans la réglementation de l'offre de logements. Par exemple, il n'a pas adopté de politique de logement pour exiger que les municipalités encouragent la construction d'un éventail quelconque de types de logements ou pour décourager l'aménagement de lotissements homogènes composés de maisons unifamiliales. Il a plutôt adopté deux autres stratégies :

- il a mis en oeuvre une série de programmes de financement pour assurer la construction de logements sociaux et la rénovation des logements et encourager l'accession à la propriété;
- il a modifié les lois provinciales afin de donner aux municipalités le pouvoir d'encourager certains types de logements.

Les programmes de financement du gouvernement provincial ont eu diverses incidences sur les possibilités de densification. Par exemple, les programmes de logements sociaux et de supplément de loyer n'ont pratiquement pas eu de répercussions sur la densification. Le nombre de logements sociaux construits sur l'île de Montréal a correspondu au poids démographique de l'île dans la région. Par contre, les programmes de rénovation urbaine ont permis de renforcer le tissu urbain. Certains programmes de financement, comme le programme Loginove, mis sur pied au début des années 1980, ont permis de rénover des milliers de vieux logements, principalement sur l'île de Montréal, mais également dans les banlieues au stade de la maturité, comme Longueuil et Laval. Des programmes plus récents, tel le Programme d'aide à la rénovation d'immeubles locatifs, visent à promouvoir la rénovation des logements locatifs à loyer modique et des pensions meublées, qui donneront un cachet au centre-ville et aux vieux quartiers. Deux nouveaux programmes, les programmes Revitalisation des vieux quartiers et Rénove, seront financés par le gouvernement provincial, les administrations locales et le secteur privé et viseront expressément la rénovation des vieux logements. Grâce à des programmes comme ReviCentre, le gouvernement provincial a également financé les améliorations des infrastructures et autres installations physiques dans les quartiers commerciaux du centre-ville afin d'accroître les possibilités de densification.

Par contre, les programmes provinciaux d'accession à la propriété ont contribué à l'étalement. Au lieu de subventionner l'accession à la propriété en fonction de la différence entre le prix du logement et les revenus disponibles (ce qui favoriserait la grande ville), ces programmes ont généralement offert des subventions jusqu'à un certain maximum. Cela a donc voulu dire que les logements plus abordables, qui se retrouvent presque tous dans les banlieues, ont été plus fortement subventionnés. En outre, la plupart des programmes visent les nouveaux logements, qui se trouvent presque tous dans les banlieues.

Le gouvernement provincial a révisé un certain nombre de fois les textes législatifs régissant les pouvoirs des municipalités afin d'accroître leur marge de manoeuvre dans le domaine du logement. Dans certains cas, ces modifications ont favorisé la densification de la zone centrale de la région. Par exemple, la révision de la charte de la ville de Montréal a permis à la municipalité de subventionner les ensembles résidentiels et, par conséquent, de freiner le dépeuplement et de lancer son «Opération 20 000 logements». Le gouvernement provincial a permis à d'autres municipalités d'accorder aux propriétaires fonciers une indemnisation au titre des augmentations d'impôt qui résultaient de l'instauration de programmes de revitalisation des vieux quartiers. Ces mesures législatives visaient les municipalités sur l'île de Montréal et auraient par conséquent permis d'accroître le caractère abordable des logements dans la zone centrale de la région. Toutefois, un échappatoire dans le texte législatif permet aux municipalités de banlieue de subventionner la construction de nouveaux logements. Les municipalités non sises sur l'île de Montréal peuvent donc elles aussi tenter d'attirer de nouveaux accédants à la propriété.

#### **4.4.3. Politiques environnementales**

Dans la région métropolitaine de Toronto, les normes du gouvernement provincial applicables à la restauration des terrains contaminés gênent considérablement le réaménagement des anciens terrains à vocation industrielle de même que la densification de la zone centrale de la région. Le gouvernement du Québec, quant à lui, a décidé de stimuler la restauration des vieilles zones de

la région en investissant dans la restauration des sols et en continuant de faire preuve d'une certaine souplesse envers les normes d'hygiène de l'environnement.

Le gouvernement provincial a signé un certain nombre d'ententes avec les administrations municipales de la région, notamment la ville de Montréal, afin de permettre le déclassement des terrains à vocation industrielle et leur restauration à des fins résidentielles. Le premier de ces grands projets a été la restauration de la Cour Angus, une zone de voies de chemin de fer et de terrains à vocation industrielle déclassés, qui a bénéficié d'une subvention du gouvernement provincial de près de 30 millions de dollars. Depuis, le réaménagement des terres ferroviaires est devenu l'un des principaux moyens de densification à grande échelle dans la zone centrale de la région.

En 1988, le gouvernement du Québec a adopté une politique sur la restauration des terrains contaminés fondée sur le principe suivant : il est souhaitable, du point de vue environnemental, de restaurer les anciens terrains à vocation industrielle qui contiennent du sol contaminé. Selon cette politique, les mesures en ce sens favorisent le retour des résidents vers le centre-ville et la création de nouvelles zones habitables et de parcs dans le coeur des anciens quartiers à vocation industrielle (cité dans Church, 1993, 13). Néanmoins, certaines municipalités estiment que les normes sont trop élevées et que les coûts de décontamination les empêchent de réaménager les anciens terrains à vocation industrielle.

Tout comme dans d'autres provinces, le ministère de l'Environnement du Québec a adopté des politiques sur la protection des plaines inondables, des rives et des terrains boisés et sur la gestion des eaux pluviales, qui interdisent le lotissement de certains terrains. Ces politiques réduisent inévitablement les densités dans une zone donnée, mais elles ne sont pas considérées comme des obstacles majeurs à la densification.

#### **4.4.4. Discussion**

ICURR Intergovernmental Committee on Urban  
and Regional Research  
Comité intergouvernemental de recherche

L'évolution du cadre d'aménagement et de politique du Québec révèle que le gouvernement provincial ne s'intéresse que de façon intermittente aux problèmes liés à l'étalement urbain. Même si ses interventions ont donné lieu à des progrès importants, notamment du point de vue des améliorations à la planification locale et de la réduction des lotissements par bonds, les données disponibles révèlent que les interventions du gouvernement ne lui ont pas vraiment permis d'atteindre ses objectifs en matière de contrôle de l'étalement. Dans la prochaine section, on étudiera les politiques provinciales qui influent sur la densité des ensembles résidentiels.

### **4.5 Politiques d'aménagement du territoire dans la métropole**

La présente section décrit deux grandes initiatives visant à améliorer l'aménagement du territoire à l'échelle régionale : la création de municipalités de palier supérieur et l'élaboration d'un plan régional pour orienter le processus décisionnel du gouvernement provincial dans la région de Montréal.

#### **4.5.1 Création de la Communauté urbaine de Montréal**

Jusqu'à la fin des années 1960, la fusion, par la ville de Montréal, des municipalités de banlieue était la seule forme de gestion de la croissance. En 1969, le gouvernement du Québec a créé la Communauté urbaine de Montréal, un geste qui constituait la première tentative du gouvernement provincial de résoudre les problèmes régionaux hors d'un cadre trop restreint. La Communauté urbaine de Montréal a reçu le mandat de s'occuper d'importants dossiers qui relevaient des municipalités de l'île de Montréal : évaluation des impôts fonciers, aménagement régional, réglementation de la pollution de l'air, contrôle de la circulation routière, approvisionnement en eau potable, élimination des ordures ménagères, traitement des eaux usées, services de police et de lutte contre les incendies, transports en commun, bibliothèques, logements sociaux et parcs régionaux. Toutefois, par suite de désaccords entre Montréal et les villes de banlieue, le conseil régional ne s'est occupé que des services de police, du transport en commun et du traitement des eaux usées.

La Communauté urbaine de Montréal comprend la totalité des membres du conseil de la ville de Montréal (maintenant 59) de même que les maires des 27 autres municipalités de l'île. Le nombre de voix dont dispose chaque membre est proportionnel au nombre d'habitants de sa municipalité : chaque maire possède une voix par tranche de un millier d'habitants dans sa municipalité et les conseillers de Montréal possèdent une voix par tranche de un millier d'habitants dans la ville divisées par 59. Les résolutions sont approuvées au moyen d'une double majorité : la majorité des conseillers de la ville et la majorité des maires des banlieues.

En 1973, la CUM a publié des propositions pour l'aménagement du territoire. Ce plan comprenait un plan de structure urbaine fondé sur la création de sous-centres, un dans l'est de l'île, l'autre dans l'ouest. L'objet de ce plan était de décentraliser la croissance et de l'éloigner du centre de la ville, de mieux ordonner l'aménagement des banlieues et de faciliter la création de réseaux de transport en commun (Sancton, 1985, 129). Toutefois, des conflits entre Montréal et les municipalités de banlieue ont empêché la CUM d'adopter officiellement ce plan. Les forces du marché ont quand même favorisé une mise en oeuvre partielle du concept de sous-centres dans les banlieues.

#### **4.5.2 Création des MRC**

Jusqu'à la fin des années 1970, il n'existait aucune loi au Québec pour régir l'aménagement du territoire. Les municipalités s'occupaient du zonage, de la création de lotissements et des activités de construction de façon indépendante et volontaire. En 1979, peu après l'adoption de la *Loi sur la protection du territoire agricole*, le gouvernement a adopté la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, qui devait sous-tendre l'urbanisation aux échelles locale et régionale dans le cadre des efforts de décentralisation des pouvoirs du gouvernement provincial au profit des municipalités locales.

La Loi prévoyait la création de municipalités régionales de comté (MRC), qui comprendraient toutes un nombre minimal d'habitants et une superficie maximale. Règle générale, le conseil d'une MRC se compose des maires des municipalités membres de palier inférieur et d'un président élu

par les membres du conseil. Les MRC recouvrent l'ensemble du territoire québécois, sauf les secteurs déjà compris dans la CUM, la communauté urbaine de Québec et la communauté régionale de l'Outaouais. La MRC est responsable de l'aménagement stratégique, tandis que les municipalités de palier inférieur s'occupent plutôt de l'aménagement détaillé. Contrairement à la CUM, les MRC ne sont pas chargées de fournir des services régionaux, comme l'eau, les égouts et les transports en commun.

Conformément à la Loi, les MRC doivent mettre au point des plans d'aménagement pour la région qui donnent aux municipalités locales des orientations sur les utilisations générales du sol, les limites urbaines et les secteurs à urbaniser, l'identification des utilisations du sol d'intérêt régional pour des raisons écologiques, patrimoniales ou culturelles, les exigences applicables aux infrastructures régionales, les densités approximatives permises, et l'emplacement et la nature des grandes routes prévues. Pendant l'élaboration du plan régional, le gouvernement provincial peut donner des conseils ou des avis sur certains aspects de l'utilisation du sol et des infrastructures. Une fois que la municipalité de palier supérieur a adopté le plan, le ministre des Affaires municipales peut le modifier s'il constate que le plan ne tient pas compte des politiques et projets prévus du gouvernement provincial. Une fois que le plan régional a été arrêté définitivement, les municipalités locales doivent élaborer, dans les deux années qui suivent son adoption, des plans officiels qui sont compatibles avec lui. Les initiatives du gouvernement provincial doivent elles aussi s'harmoniser avec le plan régional.

La création des MRC et l'obligation d'aménager le territoire dans une perspective régionale ont certainement augmenté les communications entre les municipalités adjacentes et facilité une plus grande collaboration entre elles pour ce qui est de la fourniture des services (Parent, 1985). Cependant, l'efficacité des MRC en tant qu'organismes régionaux d'aménagement du territoire laisse grandement à désirer.

#### **4.5.3 Option d'aménagement préférable**

Pendant les années 1960, le taux d'expansion des banlieues dans la région de Montréal a considérablement augmenté par suite d'un programme ambitieux d'infrastructures routières<sup>4</sup> et de divers programmes de logement qui favorisaient l'accession à la propriété dans les banlieues. La création de l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) en 1967 a constitué la première tentative du gouvernement provincial de gestion de la croissance au niveau régional. Cet office n'avait aucun pouvoir de mise en oeuvre, mais il avait pour mission de mener des études sur les tendances en matière d'aménagement et de recenser les problèmes éventuels.

Vers la fin des années 1970, le gouvernement provincial ne pouvait plus ne plus tenir compte des problèmes structurels qui résultaient des schémas de croissance dans la région de Montréal. Les études de l'OPDQ révélaient que la création de la CUM en 1969 n'avait pas permis de résoudre les problèmes régionaux, que l'activité agricole dans la région était en crise, que les dépenses d'infrastructure devaient être maîtrisées, que la zone centrale de la région perdait un nombre

---

<sup>4</sup> Le ministère de la Voirie du Québec a construit 400 kilomètres de routes sur l'île de Montréal et autour de l'île entre 1958 et 1976.

croissant d'habitants, et que le gouvernement provincial devait prendre des mesures pour mieux coordonner les politiques provinciales et les initiatives d'aménagement des administrations locales (Office de planification et de développement du Québec, 1977; ministère des Affaires municipales du Québec, 1977). L'absence d'un cadre cohérent applicable aux principaux investissements du gouvernement provincial avait déjà obligé le gouvernement à imposer un moratoire sur le prolongement des lignes de métro dans la région en 1977 et à revenir sur sa promesse de financer les grandes usines de traitement d'eau et de traitement des eaux usées sur l'île de Montréal.

C'est dans ce contexte que le gouvernement péquiste a introduit l'Option d'aménagement préférable pour la région de Montréal en 1978. Cette initiative visait à résoudre les deux grands problèmes de la région :

- utilisation accrue du nombre d'hectares par ménage et urbanisation par bond en périphérie, avec perte connexe de ressources sociales;
- dépeuplement progressif du coeur de la région métropolitaine et vieillissement et appauvrissement des habitants qui restent et qui sont moins capables, sur le plan financier, de financer les grands services régionaux.

L'Option d'aménagement préférable se fondait sur les trois principes suivants :

- renforcer le tissu urbain dans la zone bâtie actuelle de la région;
- accorder la priorité au réaménagement de l'île de Montréal;
- accorder une attention particulière à l'amélioration de la qualité de vie sur l'île de Montréal.

L'Option d'aménagement préférable visait à orienter les décisions stratégiques du gouvernement à l'égard de la région de Montréal (emplacement des installations du gouvernement, investissements d'infrastructure comme les nouvelles lignes de métro et les autoroutes, usines de traitement des eaux usées, ceintures vertes, etc.) afin de freiner l'étalement urbain. Pour donner suite à cette vision, on imposerait un moratoire sur la construction de ponts et d'autoroutes reliant la grande ville aux banlieues. Ce moratoire a sous-tendu le plan de transport de 1979 pour la région et empêché l'urbanisation des terres agricoles dans les secteurs éloignés de la région, conformément à la *Loi sur la protection du territoire agricole*. Cette option visait également à guider les nouvelles MRC qui devaient adopter leur premier plan stratégique.

Les municipalités de banlieue n'ont pas réservé un bon accueil à ce plan qui, selon elles, restreignait la croissance. Par conséquent, le gouvernement du Québec a reformulé ses buts et précisé qu'il considérait les banlieues proches de la rive nord et de la rive sud comme faisant partie des secteurs désignés aux fins du renforcement du tissu urbain. Néanmoins, l'absence de mécanismes concrets d'exécution du plan a eu la conséquence suivante : la vision n'a pas vraiment servi à coordonner les décisions du gouvernement provincial, ni à influencer sur les décisions des pouvoirs publics locaux de la région. Par exemple, les plans d'aménagement des municipalités régionales de banlieue enfreignaient la vision régionale pour ce qui est des projections

démographiques et de la désignation des terrains. Bientôt, le plan n'est plus devenu qu'un énoncé de bonnes intentions du gouvernement, avec des incidences limitées sur le type de croissance dans la région (Quesnel, 1990).

Après 1982, la récession et la crise du pétrole ont quelque peu permis de contenir l'étalement. En 1984, la province a réitéré une fois de plus son appui à l'Option d'aménagement préférable, mais, après 1987, les tendances à l'étalement ont repris. Cette situation était attribuable à l'amélioration de la conjoncture économique dans la région et à de nouvelles politiques. En effet, le gouvernement libéral, élu en 1985, a mis fin au moratoire sur la construction d'autoroutes et investi dans la construction de nouvelles routes dans les banlieues éloignées, gelé une bonne partie des subventions accordées aux transports en commun et adopté des politiques qui affaiblissaient la législation applicable au zonage du territoire agricole (Charbonneau, Hamel, Barcelo, 1994).

#### **4.6 Politiques d'aménagement du territoire des municipalités**

Dans la présente section, nous examinerons certaines des initiatives d'aménagement adoptées à l'échelle locale pour accroître la densification résidentielle. Le contexte politique des municipalités de l'île de Montréal (à savoir la CUM) est différent de celui qui s'applique aux municipalités sur les deux rives. Par exemple, dans ces dernières, les urbanistes signalent que l'outil politique de gestion de la croissance le plus efficace est sans contredit la *Loi sur la protection du territoire agricole*, qui a très certainement servi à freiner l'éparpillement et la mauvaise planification des lotissements dans les zones rurales et l'expansion prématurée des terrains viabilisés dans les banlieues. La Loi a moins d'incidences sur les municipalités de l'île de Montréal par suite de la pénurie de zonage agricole. Les politiques des municipalités de l'île diffèrent aussi de celles des municipalités des rives nord et sud par suite de la disponibilité de transports en commun de première qualité qui favorisent les noyaux à densité élevée. Finalement, les statistiques sur les mises en chantier dans la région de Montréal révèlent qu'il existe de grandes différences entre les municipalités de l'île et celles de la rive sud et de la rive nord : seulement 15 pour 100 des mises en chantier dans les banlieues sont des immeubles, mais 60 pour 100 de celles de la CUM le sont. Finalement, les modèles d'occupation du sol varient énormément. En effet, les taux d'accession à la propriété sont beaucoup plus élevés dans les municipalités de l'extérieur de l'île que dans les municipalités de l'île. Par conséquent, notre étude des politiques locales d'aménagement comportera deux volets : les municipalités de la CUM et les municipalités de banlieue de l'extérieur de l'île.

##### **4.6.1 Plan de la CUM**

En 1982, le gouvernement provincial a exigé que la CUM élabore un plan régional qui traiterait des points devant faire partie du plan d'une MRC. Les urbanistes de la CUM ont dû relever un certain nombre de défis importants : les habitants et les emplois avaient fui le centre de l'île et se retrouvaient à ses extrémités alors que les infrastructures les plus importantes restaient pour la plupart dans le centre de la ville : universités, hôpitaux, musées et installations culturelles. De plus, plusieurs pôles de croissance étaient apparus à l'extérieur du noyau fortement urbanisé, comme à Anjou, Pointe-Claire et Saint-Laurent, mais les transports en commun n'y étaient pas appropriés. Les taux d'habitants et d'emplois dans la grande ville étaient en train de diminuer et

le milieu bâti vieillissait. Par contre, de nouveaux secteurs résidentiels mal structurés étaient aménagés à la périphérie de l'île. Finalement, les espaces verts d'une certaine importance à l'échelle régionale étaient en train de disparaître.

Le plan d'aménagement de 1986, qui est entré en vigueur en 1987, comprenait deux principes généraux qui reflétaient bien les objectifs de l'Option d'aménagement préférable : regroupement et structuration du tissu urbain dans les banlieues de la CUM et revitalisation de la zone centrale de la CUM. Afin de donner suite au premier objectif, le plan comprenait un certain nombre de politiques importantes :

- définition d'une limite urbaine à l'ouest de l'île afin de préserver le territoire agricole qui restait;
- promotion de la densification autour des points de transport en commun;
- encouragement du regroupement du tissu résidentiel;
- promotion des ensembles à densités moyenne et élevée, notamment près des infrastructures existantes ou planifiées.

Le plan comprenait un certain nombre d'autres mesures afin d'atteindre le deuxième objectif :

- remise en état du parc immobilier existant;
- promotion des logements destinés aux familles;
- promotion des logements locatifs;
- maintien de la fonction résidentielle du centre-ville et des quartiers limitrophes.

Même si le plan comprenait un certain nombre de politiques visant à favoriser la densification, une analyse révèle que la structure urbaine n'était pas bien définie. Les trois sous-centres identifiés, à savoir Ville d'Anjou, Ville Saint-Laurent et Pointe-Claire, existaient déjà par suite de l'influence des forces du marché et peu de politiques avaient été élaborées pour définir leur caractère général, les utilisations permises ou leurs fonctions à l'échelle régionale. En outre, les densités plus élevées spécifiées à l'égard des sous-centres et de certains autres secteurs de l'île n'étaient pas obligatoires. Le plan précisait seulement que les règlements de zonage des municipalités devaient en tenir compte. Cette absence de précision témoignait des conflits et des compromis que devaient faire les municipalités de la zone centrale de la CUM et les municipalités de banlieue de l'île (Trépanier, 1993). Même si la CUM peut exiger que des modifications soient apportées aux plans des municipalités relevant de sa compétence, les urbanistes signalent qu'elle intervient peu de cette façon. Néanmoins, plusieurs urbanistes des municipalités de l'île de Montréal considèrent le plan officiel de la CUM comme favorisant la densification résidentielle, même si ce n'est qu'en soulevant cette question dans un document officiel.

### 4.6.2 Ville de Montréal

La ville de Montréal a adopté un nombre important de programmes pour encourager la construction de logements à l'échelle de la ville. Dernièrement, elle a aussi adopté des politiques d'aménagement pour renforcer le caractère résidentiel du centre-ville. Ces programmes et politiques résultent, du moins en partie, du besoin de contrer le dépeuplement de la ville, notamment du centre-ville, qui a commencé dans les années 1970.

Pendant les années 1980, la ville a lancé une grande opération de construction de 20 000 logements afin d'attirer l'attention des constructeurs de maisons sur les terrains disponibles dans la réserve foncière de la ville. En tout, 19 000 logements ont été construits dans le cadre de ce programme, soit près de 40 pour 100 de toutes les mises en chantier à Montréal entre 1980 et 1988. Cette opération a permis d'augmenter considérablement la part du marché de la ville des mises en chantier dans la région. En 1990, la ville de Montréal a révisé ses politiques de logement et d'aménagement du territoire pour réduire les dépenses de logement et augmenter le type de logements disponibles dans la grande ville. Un certain nombre de programmes ont donc été mis sur pied :

- le Programme d'accession à la propriété, qui vise à accroître la capacité de la ville de faire concurrence aux banlieues pour ce qui est de la demande de logements en encourageant l'accession à la propriété;
- le Programme d'acquisition de logements locatifs, dans le cadre duquel la ville achète en moyenne 1 200 logements locatifs par année, qu'elle rénove et vend ensuite en tant que coopératives de logements;
- le Programme Crédit-proprio, en vertu duquel les nouveaux propriétaires de logement de la ville obtiennent, sur trois ans, une réduction de 2 000 \$ de leurs impôts fonciers et de 10 000 \$ si leur propriété se trouve dans le centre-ville;
- le projet Nouveau-Montréal, une stratégie mise de l'avant par la ville pour assurer la construction de 10 000 nouveaux logements dans le centre-ville.

Une étude qu'a menée la ville en 1992 révèle qu'il existait suffisamment de terrains vacants pour permettre la construction de près de 60 000 logements, dont 10 000 pourraient être bâtis dans le centre-ville. En 1992, un nouveau plan directeur à l'échelle du district comportait un certain nombre de modifications de zonage visant à supprimer les règlements fixant des limites de densité plus faibles à l'égard des ensembles résidentiels qu'à l'égard d'autres utilisations du sol dans le centre-ville. Le nouveau plan témoignait de la volonté des autorités municipales de favoriser la densification résidentielle des quartiers centraux de la ville afin de tirer profit des infrastructures existantes et d'y maintenir une qualité de vie dynamique et une ambiance de sécurité. Afin de ne pas créer une demande de nouveaux services onéreux, la ville tente délibérément d'attirer des ménages non traditionnels, à savoir des couples sans enfant ou qui n'ont plus d'enfants ou des personnes célibataires qui veulent vivre en milieu urbain, près des installations et services du centre-ville. Étant donné que les promoteurs considèrent la construction d'immeubles au centre-

ville comme un investissement risqué, la ville offre des incitatifs financiers et de zonage. Les pouvoirs publics ont effectué des investissements considérables et mis au point une stratégie de revitalisation du centre-ville, y compris la restauration du Vieux-Port et du vieux Montréal.

La ville a également pris des mesures pour réduire les obstacles réglementaires à la densification. Elle a parrainé, en collaboration avec les gouvernements provincial et fédéral, un concours de design en vue d'obtenir des idées sur le logement abordable dans le centre-ville. Elle a donc invité les architectes à concevoir des plans favorisant au maximum l'habitabilité et l'efficience dans trois emplacements de la ville. Ce concours a permis de relever les obstacles réglementaires à la densification, dont a traité par la suite le nouveau plan directeur de la ville. En outre, après avoir été la seule municipalité du Québec à ne pas utiliser le code du bâtiment de la province, moins rigoureux, la ville a récemment décidé de l'adopter. Cette mesure permettra de réduire les frais de construction de nouveaux immeubles dans la ville et mettra Montréal sur le même pied que les municipalités de banlieue. Afin d'encourager les aménagements polyvalents, la ville a également décidé de mettre à l'essai des «normes de rendement» pour remplacer les catégories actuelles de zonage à une seule fin. Cette approche, qu'a mise de l'avant la ville de Vancouver, réglemente les aménagements en fonction de diverses normes — bruit, obstruction de la lumière et hauteur — plutôt qu'en fonction d'une utilisation réglementée du sol.

Montréal a fait preuve d'une grande souplesse dans ses règlements de zonage en permettant la construction de types de logements inhabituels près du sol et à l'extérieur du centre de la ville. Mentionnons notamment la maison évolutive construite par les architectes de l'université McGill. Il s'agit d'une petite maison à deux étages dont la façade peut n'avoir que 19 pieds et dont l'intérieur, qui n'est pas fini, peut s'adapter aux besoins changeants des occupants. Les petites dimensions de cette maison résultent principalement de la nécessité d'accroître le caractère abordable des logements et de répondre aux besoins de logement d'un nombre de plus en plus élevé de personnes vivant seules et de familles monoparentales. Plusieurs ensembles de maisons évolutives ont été construits dans la ville, notamment dans l'est où l'on procède encore à l'urbanisation de nouveaux terrains. Ces nouvelles maisons coûtent entre 76 000 \$ et 85 000 \$.

La ville a aussi autorisé la conversion de bâtiments industriels dans certains quartiers, mais cela n'a pas grandement augmenté les possibilités de densification. La relocalisation des activités industrielles à l'extérieur du noyau de la ville a entraîné l'abandon de bon nombre de bâtiments industriels vétustes dans les années 1950 et 1960. Vers le milieu des années 1980, la ville a approuvé la conversion de certains bâtiments le long du canal Lachine à des fins d'habitation, mais la vive opposition des citoyens à ce processus d'embourgeoisement a donné lieu à l'adoption d'un moratoire sur tout autre projet de conversion. Peu d'autres possibilités de réaménagement de terrains à vocation industrielle existent ailleurs à Montréal.

La réutilisation adaptative des immeubles commerciaux dans le quartier des fourreurs de la ville pourrait constituer une autre forme de densification. Par suite de la diminution du besoin d'espaces industriels, les propriétaires de ces immeubles ont demandé à la ville l'autorisation de convertir les étages supérieurs des immeubles à des fins d'habitation. La ville est en train d'étudier cette question et peut modifier le code du bâtiment et les règlements de zonage afin d'autoriser cette forme de densification résidentielle.

L'un des principaux buts de la stratégie de densification de la ville a été d'améliorer la qualité de vie dans la ville et, par le fait même, d'attirer de nouveaux résidents tout en gardant les anciens. À cette fin, la ville a pris des mesures pour réduire les limites de vitesse de même que le volume de circulation dans les quartiers résidentiels et adopter des règlements en matière de stationnement qui favorisent les citadins et non les banlieusards.

La plupart des obstacles d'aménagement à la densification ont été supprimés dans la ville de Montréal. Les exigences du Code du bâtiment qui empêchent la conversion des bâtiments commerciaux ou industriels, un processus d'approbation fastidieux et comportant un nombre considérable de règles, les exigences en matière d'espaces verts et de stationnement, tous ces facteurs peuvent diminuer l'intérêt des promoteurs envers la construction de logements dans la ville. L'aménagement d'appartements dans les sous-sols est illégal dans la ville, mais cela a probablement eu peu d'incidences sur les densités compte tenu du faible pourcentage de maisons unifamiliales. La plupart des obstacles à la densification ne sont pas liés à la réglementation. Les voici : le dédain que les promoteurs manifestent envers tout travail de construction dans le centre-ville où le regroupement des terrains est difficile et onéreux, l'engorgement des rues qui gêne les activités de construction, les institutions financières qui s'inquiètent de la santé économique future de la grande ville, les résidents des quartiers adjacents qui sont plus susceptibles de se plaindre des nouveaux lotissements, et une demande relativement faible de logements.

#### **4.6.3 Autres municipalités de la CUM**

Par suite des niveaux d'imposition élevés, du prix des logements et de l'absence de terrains existants pouvant être lotis, la plupart des municipalités de l'île, à l'instar de la ville de Montréal, ne peuvent pas faire concurrence aux municipalités des deux rives pour ce qui est de la construction de maisons unifamiliales. Néanmoins, de nombreuses ont adopté des politiques pour attirer de nouveaux résidents et encourager la construction de types de logements appropriés.

Les urbanistes des municipalités de l'île estiment que les politiques provinciales ne les encouragent pas à ce faire. Toutefois, ils signalent que les politiques de la CUM prévoient, quant à elles, certaines mesures d'encouragement, notamment en ce qui concerne l'aménagement de sous-centres.

En effet, un réseau de sous-centres est en train d'apparaître sur l'île. Il se compose d'immeubles à bureaux, de centres commerciaux régionaux et d'ensembles domiciliaires à densité élevée. Les décisions en matière d'aménagement de même que diverses interventions du gouvernement ont favorisé l'aménagement de ces sous-centres. Ils ont été désignés dans le plan de la CUM — qui impose des densités minimales aux sous-centres — et dans les plans locaux de ville Saint-Laurent, Pointe-Claire et Ville d'Anjou. La STCUM coordonne la fourniture des services de transport afin d'appuyer le concept des sous-centres : elle se sert du centre commercial régional de Pointe-Claire en tant que grand centre de correspondance dans l'ouest de l'île et prévoit le prolongement du métro jusqu'au sous-centre de ville d'Anjou.

Les aménagements mixtes des rues commerciales constituent une forme répandue de densification que favorisent les banlieues de l'île et qu'elles encouragent d'un certain nombre de façons :

règlements de zonage qui facilitent la conversion des bureaux à des fins d'habitation au-dessus des commerces de détail du rez-de-chaussée, programmes municipaux pour améliorer les infrastructures et l'apparence des rues afin d'attirer les résidents, et adoption de politiques pour favoriser l'aménagement d'immeubles d'au plus six étages dans les rues principales. Verdun, Pointe-Claire et Pierrefonds sont de bons exemples de ce type de densification. Les autorités municipales de ces trois villes ont en effet adopté des politiques qui favorisent ce type d'aménagement afin d'exploiter les investissements existants aux chapitres des infrastructures et des transports en commun, d'accroître le nombre de clients qui s'approvisionnent chez les détaillants des rues principales et d'augmenter aussi le sentiment de sécurité dans les zones commerciales des banlieues.

En raison de la nouvelle conjoncture économique, plusieurs projets de densification à grande échelle ont été entrepris dans les secteurs au stade de la maturité de l'île. Par exemple, de grands projets de réaménagement de terrains ferroviaires sont prévus (l'un à Outremont et l'autre à Westmount) par suite de la diminution du besoin d'installations ferroviaires et de la nécessité, pour Canadian Pacific, d'augmenter ses revenus en vendant ses propriétés à des fins de lotissement et d'aménagement. À Ville Saint-Laurent, deux très grands projets de construction d'ensembles domiciliaires sont prévus sur les terrains qui appartenaient à Canadair depuis que la compagnie a décidé de déménager ses installations aux aéroports de Mirabel et de Dorval.

D'autres types de densification sont en train de voir le jour dans les banlieues de l'île :

- Les municipalités au stade de la maturité frappées par le dépeuplement et la diminution de la taille des ménages ont décidé d'autoriser la conversion des écoles à des fins d'habitation. À Verdun, par exemple, quatre des dix-huit écoles ont ainsi été converties.
- Les municipalités où se trouvent des lignes de métro ont autorisé la densification des terrains contigus aux stations.
- La construction d'ensembles à densité élevée pour personnes âgées est encouragée afin d'offrir davantage de logements aux familles dans les secteurs à densité faible.
- Certaines municipalités ont défini des buts d'aménagement afin de favoriser la construction d'un éventail de type de logements dans certains quartiers ou secteurs, comme à l'Île-des-Soeurs (Verdun).
- D'autres municipalités ont vendu des terrains à la condition qu'ils servent à la construction d'ensembles à densité élevée.
- La rénovation du vieux parc immobilier dans les municipalités au stade de la maturité constitue une façon de préserver les logements et d'accroître l'attrait de l'île aux yeux des nouveaux résidents.

Toutefois, il existe un certain nombre de politiques d'aménagement qui jouent à l'encontre de l'augmentation des densités sur l'île. Par exemple, les règlements de zonage dans certains secteurs

exigent la constitution de réserves d'espaces verts, ce qui limite la densification du tissu urbain. Quant à elles, les exigences de stationnement représentent un handicap par suite de la valeur élevée des terrains : en effet, il arrive souvent que les municipalités exigent l'aménagement de deux espaces de stationnement par logement. De nombreuses municipalités de l'île n'autorisent pas les logements secondaires et aucune municipalité n'a tenté d'accroître considérablement les densités dans les quartiers au stade de la maturité. Certaines des municipalités établies depuis longtemps sont en train d'adopter des politiques pour encourager la conversion du vieux parc immobilier à des fins d'habitation à densité faible en vue d'attirer les ménages de la classe moyenne qui, autrement, iraient s'établir dans les banlieues sur l'une ou l'autre rive du fleuve. Finalement, on estime que l'accession à la propriété dans les lotissements à densité faible donnera de meilleurs résultats que la densification du marché locatif, car elle peut entraîner une augmentation de l'évaluation et favoriser les investissements privés au chapitre de l'entretien et de la rénovation du parc immobilier.

#### **4.6.4 Plans des MRC**

Les 12 MRC situées à l'extérieur de la CUM ont été créées en 1979 et l'adoption d'un plan régional est obligatoire. Toutes les MRC de la région de Montréal ont donc adopté un plan officiel. Ces plans comprennent ordinairement des politiques qui favorisent la densification. Mentionnons :

- la définition des limites territoriales des municipalités;
- l'augmentation du tissu urbain dans chaque municipalité avant d'autoriser la construction de nouveaux ensembles à l'extérieur des limites municipales (Salaberry);
- l'optimisation des infrastructures existantes et prévues;
- la promotion de la concentration des ensembles domiciliaires dans certains secteurs.

Toutefois, la plupart des urbanistes des municipalités de banlieue signalent que les plans des MRC n'ont eu qu'une influence modérée, parfois même faible, sur les schémas d'aménagement, qui sont régis plus directement par les règlements de zonage. Les plans en vigueur à l'heure actuelle sont des plans de première génération qui comprennent certains principes incontestables visant à renforcer le tissu urbain et à prévenir l'étalement urbain. Toutefois, peu d'instruments politiques ont été prévus afin d'assurer des interventions dans ce domaine.

L'incapacité des MRC de faire véritablement office d'organismes d'aménagement régional est en partie imputable à leur mandat spécialisé et à leur structure. En effet, les MRC ne sont pas responsables de prévoir les infrastructures, comme des routes ou des égouts. Par conséquent, elles n'ont pratiquement aucune influence sur les municipalités locales. Deuxièmement, elles sont administrées par des conseils qui sont indirectement élus (la moitié des conseillers sont élus en fonction du système une municipalité/un vote et l'autre moitié est élue en fonction du poids démographique de chaque municipalité membre). Finalement, dans de nombreux cas, il existe des systèmes élaborés de veto des municipalités aux décisions régionales (Quesnel, 1990).

Compte tenu de ces caractéristiques, il n'est pas surprenant que les MRC n'aient pu devenir des tribunes d'action politique indépendantes des municipalités locales. Si le gouvernement provincial avait joué un rôle plus important, la situation aurait pu être différente et les MRC auraient pu exercer une influence plus dynamique. Toutefois, il semble que cela ne se soit pas produit (Charbonneau, Hamel, Barcelo, 1994). Par exemple, le gouvernement provincial n'a pas défini les limites territoriales applicables à la concentration des projets d'urbanisation. Par conséquent, chaque MRC a été libre de définir elle-même les limites de son territoire urbanisé. Cela a donné lieu à des projections démographiques très optimistes et à un excédent de terrains zonés à des fins d'urbanisation. Deuxièmement, le gouvernement provincial avait proposé que les MRC adoptent des politiques sur la densité des nouveaux lotissements, mais celles-ci étaient plutôt considérées comme facultatives. Le ministère peut avoir fait des recommandations en ce qui concerne les densités, mais, règle générale, il n'a pas refusé d'appuyer les plans qui ne les respectaient pas. Par conséquent, la plupart des plans ne renferment aucune politique de ce genre. Et, en l'absence de politiques, les MRC ne pouvaient pas constituer des outils efficaces de gestion de la croissance.

#### **4.6.5 Municipalités de banlieue**

Les urbanistes des municipalités situées sur les deux rives du fleuve signalent que les politiques provinciales ne favorisent, ni n'encouragent la densification. La seule exception est la Commission de protection du territoire agricole. La *Loi sur la protection du territoire agricole* a empêché, dans une certaine mesure, l'urbanisation en sauts-de-mouton, mais elle n'a pas permis d'accroître considérablement la densité résidentielle en raison des restrictions frappant les terrains aménageables. Les urbanistes signalent qu'il est plutôt facile de dézoner un terrain appartenant à une réserve de terrains protégés et que la quantité de terrains agricoles aménageables dépasse de loin les besoins d'aménagement prévus.

Même en l'absence d'encouragements du gouvernement provincial, certaines municipalités de l'extérieur de l'île sont en train d'adopter des politiques d'aménagement qui favoriseraient la densification. Par exemple, les municipalités plus vieilles adjacentes à l'île de Montréal s'intéressent vivement à la densification. Les centres-villes des municipalités bien établies comme ceux de Longueuil et de Laval, connaissent les mêmes problèmes que celui de Montréal : les services (écoles, parcs, bibliothèques, etc.) ont été créés pour répondre aux besoins d'une population qui devait croître, mais les niveaux de population se sont plus ou moins stabilisés par suite de l'exode des habitants vers les banlieues plus éloignées. Ces municipalités ont adopté des politiques d'aménagement et mis l'accent sur la qualité de vie pour favoriser le réaménagement des terrains déclassés et attirer de nouveaux ménages.

La plupart des autres municipalités de banlieue des deux rives de l'île ont des densités moyennement élevées et croissent à un rythme qui est lent comparativement aux banlieues éloignées. Certaines des municipalités de banlieue bien établies ont défini des secteurs résidentiels où des augmentations progressives des densités seront permises si elles sont compatibles avec l'environnement bâti adjacent et les infrastructures disponibles (Brossard). Là où de nouveaux ensembles sont construits, certaines municipalités ont pris des dispositions pour accroître les densités le long des artères et près des parcs publics (Brossard), d'autres ont réduit la superficie minimale du terrain des maisons en rangées (Sainte-Marthe-sur-le-lac, Bois-des-Filion),

finalement quelques-unes ont modifié les règlements de zonage afin d'autoriser les lotissements à marge latérale zéro (Saint-Hubert). Certaines municipalités (Charlemagne, Saint-Hubert) ont légalisé les appartements aménagés dans les sous-sols des maisons unifamiliales. Dans quelques cas, des règlements de zonage en matière de densité minimale ont été adoptés à l'égard de certains terrains (Boucherville). Les conditions du marché sont considérées comme favorisant des densités élevées dans ces secteurs, notamment des terrains plus petits et la construction de maisons en bande (Valleyfield). Nombre de ces collectivités plus établies favorisent la construction de logements sociaux à densité élevée pour les personnes âgées.

Dans les banlieues éloignées, là où les activités de lotissement sont importantes et les densités faibles, la densification revêt une importance moindre et très peu de municipalités ont adopté des politiques explicites pour favoriser le réaménagement ou la densification. Néanmoins, certaines municipalités ont autorisé l'aménagement de locaux d'habitation au-dessus des commerces dans les rues principales (Sainte-Anne-des-Plaines) ou la construction de maisons en rangées sur des lots plus petits (Saint-Sulpice). Toutefois, il est clair que ces municipalités mettent plutôt l'accent sur l'urbanisation à densité faible.

Dans les secteurs ruraux, les densités sont extrêmement faibles par suite des règlements environnementaux qui exigent de grandes superficies de terrain pour les fosses septiques, notamment près des rivières et des lacs. De plus, les règlements de zonage du territoire agricole imposent aussi des restrictions quant à la densité.

#### **4.6.6 Discussion**

Nous pouvons conclure, d'après la section précédente, que les politiques de densification varient selon la zone géographique. Par exemple, la ville de Montréal a fait de grands efforts pour freiner le dépeuplement en améliorant la qualité de vie dans l'île et en offrant des incitatifs financiers et des possibilités physiques de densification. Les municipalités de banlieue de l'île n'ont pas adopté une approche aussi proactive, mais elles ont quand même tenté de renforcer le tissu urbain en autorisant le réaménagement à grande échelle de terrains déclassés, l'aménagement intercalaire dans les rues principales ou la densification des secteurs près des points de transport. La CUM et les municipalités de banlieue coordonnent, dans une certaine mesure, leurs efforts là où des sous-centres ont été désignés.

Hors de l'île de Montréal, les initiatives de densification permettent des adaptations aux conditions du marché. Par exemple, certaines municipalités se sont positionnées pour attirer les acheteurs d'une première maison et ont autorisé la construction de maisons unifamiliales et de maisons jumelées sur des terrains plus petits. Quant à elles, les municipalités qui comprennent de vieux quartiers à leur déclin permettent les initiatives de réaménagement, quelquefois à des densités plus élevées, pour soutenir certains niveaux de population et exploiter les investissements préexistants dans les infrastructures publiques. Ces politiques peuvent être associées à d'autres stratégies visant à empêcher les résidents d'aller s'établir dans des banlieues éloignées (adoption de résolutions pour maintenir les niveaux d'imposition à des taux bas tout en assurant la qualité des services). Peu de municipalités de banlieue réglementent l'utilisation du sol à des fins de construction d'édifices en hauteur, étant donné que le marché des condominiums et des logements

locatifs est considéré comme saturé. Les banlieues éloignées n'ont pratiquement pas adopté de politiques de densification et la plupart des lotissements se composent de maisons unifamiliales à densité faible.

Il ressort de tout ceci que les politiques de gestion de la croissance au niveau provincial ne sont pas très bien concrétisées au niveau local. Hormis la Commission de protection du territoire agricole du Québec, dont les incidences ont été modérées, les urbanistes des municipalités ne pouvaient identifier aucun organisme provincial ni aucune politique qui préconisait vigoureusement la densification.

Néanmoins, il existe un grand nombre de facteurs au niveau local qui favorisent les politiques de densification (repeuplement des anciens quartiers, besoin de répondre aux modifications dans le secteur du logement en offrant un éventail plus diversifié de types de logements, et pressions relativement à une utilisation plus efficace des infrastructures pour réduire les niveaux d'imposition).

L'élément qui semble avoir le plus d'incidences sur les politiques de densification au niveau local semble être les nouvelles conditions du marché. Les urbanistes qui ont participé à notre étude s'attendaient à ce que ces conditions favorisent éventuellement des densités faibles une fois de plus. Cela veut dire qu'en vertu des politiques en vigueur et du régime actuel d'urbanisation dans la région de Montréal, nous ne pouvons pas nous attendre à ce qu'il soit possible de freiner considérablement l'urbanisation. Aussi longtemps que les municipalités de banlieue se feront concurrence au moyen de niveaux d'imposition faibles et en construisant des maisons unifamiliales et que le gouvernement provincial continuera d'améliorer les infrastructures routières, il est peu probable que la migration des citadins vers les zones périphériques diminuera et qu'on pourra mettre un terme à la transformation du territoire agricole en lotissements à densité faible.

#### 4.7 Initiatives récentes et problèmes actuels

L'analyse qui précède des questions d'aménagement aux niveaux provincial et municipal évoque un certain nombre d'obstacles à la réglementation de l'urbanisation dans la région de Montréal :

- il n'y a pas d'aménagement efficace au niveau métropolitain;
- la communication des politiques provinciales aux municipalités locales est déficiente;
- la protection du territoire agricole ne donne pas les résultats escomptés;
- il n'existe aucun plan de transport stratégique dans la région pour contrôler l'étalement urbain et encourager la densification accrue de l'île et de la ville de Montréal;
- les lotissements à densité faible dans les banlieues ne tiennent pas compte des coûts véritables de ce type d'urbanisation;

- le morcellement des municipalités et la concurrence qu'elles se livrent au chapitre des impôts fonciers contribuent grandement à la dynamique de l'étalement urbain;
- la densification résidentielle n'est pas généralement considérée comme un antidote nécessaire à l'étalement, élément que pourraient promouvoir les politiques municipales d'aménagement.

Dans la section qui suit, nous discuterons de ces questions en détail et relèverons les initiatives mises sur pied actuellement pour en traiter et les défis qui restent.

#### **4.7.1 Planification de la région métropolitaine**

Il n'existe dans la région de Montréal aucun organisme général responsable de l'aménagement du territoire ou du développement des infrastructures. Ni le gouvernement provincial, ni les MRC ne sont capables de coordonner le processus décisionnel à l'échelle métropolitaine dans le contexte actuel. En 1988, le gouvernement provincial a aboli la région administrative de Montréal et créé cinq régions fonctionnelles afin de couvrir l'ensemble du territoire, soit une pour l'île de Montréal, une pour Ville de Laval et trois autres qui s'étendaient bien au-delà des limites de la région de Montréal. Cet arrangement n'a pas favorisé la coordination des interventions du gouvernement provincial dans la région de Montréal et a donné lieu à toutes sortes de chevauchements des responsabilités. Les MRC qui existaient disposent de très peu de pouvoirs d'aménagement dans leur propre territoire et ne sont pas du tout intervenues dans le processus de coordination à l'échelle de la métropole.

Au début des années 1990, la croissance dans les banlieues éloignées de même que le ralentissement économique et la décélération financière de Montréal ont provoqué une crise de la gestion et de l'aménagement de la région de Montréal. En décembre 1991, le Comité ministériel permanent de développement du Grand Montréal, composé des députés à l'Assemblée nationale de la région de Montréal, a publié un plan stratégique de relance économique durable pour favoriser une meilleure coordination des actions du gouvernement dans le domaine du développement économique dans la région. Ce document énonçait les deux grands problèmes auxquels fait face la région : l'absence d'une vision à l'échelle régionale et le déclin du noyau régional. Le manque de structures de gestion à l'échelle de la métropole et l'immense morcellement des structures municipales signifiait que seul le gouvernement provincial possédait les moyens nécessaires pour remédier à la situation. Par conséquent, le ministre des Affaires municipales a annoncé la création du Groupe de travail sur Montréal et sa région en 1992.

##### **4.7.1.1 Groupe de travail sur Montréal et sa région**

Le Groupe de travail sur Montréal et sa région (ou groupe Pichette, d'après le nom de son président, M. Claude Pichette) constituait une commission indépendante qui se composait de douze membres, nommés par le gouvernement provincial et représentant divers secteurs sociaux. Aucun fonctionnaire municipal, élu ou non, n'y a été nommé, même si les municipalités ont activement participé au processus de consultation qu'a mené le groupe de travail, dont les travaux se sont échelonnés sur pratiquement deux ans. Le mandat du groupe de travail était le suivant :

- étudier les conditions influant sur l'exercice des fonctions des municipalités dans Montréal et sa région au cours des années à venir;
- proposer une vision de l'avenir pour la ville de Montréal et sa région;
- recommander un plan d'action pour promouvoir le développement coordonné et durable de Montréal et de sa région.

Dès le début, le principal centre d'intérêt du groupe de travail a été le développement économique régional, mais ce thème a toujours été lié à la question de l'aménagement régional. Le groupe de travail devait relever le défi d'élaborer des recommandations pour promouvoir une région plus efficace sur le plan de l'aménagement du territoire, du développement des infrastructures et de la fourniture des services afin de stimuler et d'encourager le développement économique de la région. Il importe de signaler, toutefois, que le groupe de travail n'avait pas pour mandat de formuler un plan régional avec une répartition des projections démographiques ou même d'étudier des options de développement futur ou des scénarios de structures urbaines comme l'avaient fait la RGT et la ville de Vancouver. Le groupe de travail n'a proposé que les parties constituantes d'un *processus* d'aménagement pour l'avenir.

L'une des principales recommandations du groupe de travail a été la réorganisation du système d'administration dans la région. Il a proposé le maintien des municipalités locales (du moins pour l'instant), l'abolition de la CUM et des MRC et la création d'un «organisme» métropolitain (qu'on pourrait appeler la Région métropolitaine de Montréal ou RMM) chargé de traiter des questions intermunicipales. La RMM s'occuperait des dossiers suivants : aménagement du territoire à l'échelle régionale, développement économique, environnement, transports, arts, et police. Le territoire de la RMM correspondrait approximativement à celui de la RMC et suivrait l'évolution de ses limites territoriales.

La RMM serait administrée par un conseil métropolitain composé de 21 membres, tous des conseillers municipaux. Le système de représentation serait pondéré en fonction du nombre d'habitants et le président serait choisi avec l'assentiment de la ville de Montréal et des banlieues. Les municipalités de la région seraient regroupées au sein de quatre organismes de services intermunicipaux chargés de coordonner le financement et la fourniture des services à l'échelle régionale. Ces organismes n'exerceraient que les responsabilités que les municipalités membres voudraient bien leur déléguer.

Les recommandations du groupe de travail ciblaient notamment l'étalement urbain. Le groupe de travail n'avait pas pour objectif d'empêcher le développement des secteurs périphériques, mais plutôt de prendre des mesures qui favoriseraient le renforcement des secteurs résidentiels existants, l'aménagement urbain ordonné et l'utilisation optimale des infrastructures et installations collectives existantes. À cette fin, il prévoyait quatre instruments de travail :

- un cadre d'aménagement du territoire métropolitain, avec une définition des secteurs à urbaniser, les densités prévues, la détermination d'une structure urbaine en fonction de pôles d'activité, l'amélioration des vieux quartiers, la création de réserves de terres importantes sur

le plan écologique, les régions rurales, les infrastructures principales et les installations publiques. Les plans municipaux devraient être compatibles avec le plan de la métropole et les projets d'aménagement devraient comprendre des déclarations sur leur compatibilité avec le plan de la métropole. Les activités des divers ministères fédéraux et provinciaux ayant des incidences sur le développement de la région de Montréal devraient elles aussi s'harmoniser avec le plan de la métropole;

- une politique du logement : le rapport signale simplement que le ministère des Affaires municipales devrait adopter une politique du logement pour favoriser la diversité des types de logements et le mélange social dans l'ensemble de la région urbaine;
- un plan de transport, avec un plan de développement des infrastructures (métros, trains de banlieue, autoroutes, routes principales, infrastructures portuaires et aéroportuaires) et l'intégration des services de transport et des tarifs;
- des investissements publics prioritaires, avec la hiérarchisation des investissements publics dans la région pour appuyer le plan régional.

Le groupe de travail a proposé une structure conçue pour atténuer les craintes des municipalités face à la centralisation et à la domination. À cette fin, il a recommandé que le conseil métropolitain se compose uniquement de conseillers indirectement élus, il a demandé aux organismes de services intermunicipaux de fournir de nombreux services et il a proposé la correction des inégalités fiscales grâce à la diversification des sources d'imposition au lieu de la mise en commun des impôts et taxes à l'échelle régionale.<sup>5</sup> Le groupe de travail a ainsi essayé de concevoir un compromis entre la ville centrale et les municipalités de banlieue. Il a aussi fait bien attention de ne pas s'arroger, à l'échelle régionale, des fonctions que gardaient jalousement les fonctionnaires municipaux (contrôle des décisions en matière d'aménagement résidentiel, etc.).

#### 4.7.1.2 Réactions au groupe de travail

La publication du rapport de la Commission a donné lieu à toutes sortes de réactions, tant favorables que défavorables. Les municipalités de banlieue ont opposé une résistance farouche au rapport Pichette. Les municipalités de la région se sont regroupées en diverses associations qui illustraient le caractère fragmentaire des intérêts régionaux : les maires des municipalités de banlieue de l'île de Montréal ont créé leur propre association (la Conférence des maires de banlieue de Montréal) et une structure similaire a été créée sur la rive nord, y compris Ville de Laval. Sur la rive sud, une coalition informelle de municipalités a également vu le jour [CUI 94-1]. Les deux seules villes qui ont appuyé le rapport Pichette ont été les villes de Montréal et de Longueuil. Les autres municipalités de la région ont publiquement pris position contre le rapport et le concept de conseil métropolitain. Elles ont invoqué un certain nombre d'arguments, y compris le fait qu'un conseil métropolitain serait plus loin des habitants et constituerait un niveau d'administration insensible aux préoccupations des citoyens, et elles ont

<sup>5</sup> Par exemple, le rapport a proposé que la ville de Montréal et d'autres municipalités importantes reçoivent une partie de la taxe de vente provinciale prélevée sur leur territoire.

insisté sur le fait que la création d'un tel conseil signifierait une augmentation des impôts fonciers dans les régions de banlieue et une plus grande mainmise de la ville de Montréal sur la croissance dans les régions périphériques. Elles craignent donc que l'administration métropolitaine empêche les municipalités de banlieue de livrer concurrence aux municipalités de la CUM et nuise, par conséquent, à leurs perspectives de croissance.

Dans ce contexte, le gouvernement provincial devrait jouer un rôle très énergique pour mettre en oeuvre des structures régionales. Les maires des municipalités de banlieue de la rive nord et de la rive sud appuient vigoureusement le gouvernement actuel, mais les municipalités de la CUM, où les avantages d'un système d'administration régionale se feraient le plus sentir, ne montrent pas le même enthousiasme envers le gouvernement. Les maires participent activement aux campagnes électorales à l'échelle provinciale et exercent beaucoup d'influence à l'Assemblée nationale du Québec. Sans leur appui et le soutien d'autres acteurs sociaux, il est improbable que le gouvernement provincial ne pourrait faire de nombreuses interventions.

Certains des principaux intervenants dans la région de Montréal semblent peu se préoccuper des questions d'ordre régional : l'Institut de développement urbain n'a pas participé activement à la résolution des problèmes à l'échelle régionale et n'a pas pris position face à l'étalement. Quant à elle, l'Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec se compose d'un nombre élevé de petits constructeurs qui s'intéressent principalement à la promotion des ensembles domiciliaires, souvent en périphérie urbaine. Il n'existe aucun groupe écologique à l'échelle régionale qui se préoccupe des questions d'urbanisation et les groupes de planification sociale et de défense des droits interviennent presque exclusivement à l'échelle locale. Finalement, il y a très peu de tribunes organisées pour favoriser l'intégration des intérêts de la grande ville et des banlieues, soit à l'échelle municipale ou à l'échelle provinciale.

Par contre, les grandes entreprises et les milieux syndicaux favorisent vigoureusement l'adoption de solutions régionales aux problèmes économiques qui affligent la région. Ils sont conscients que la région de Montréal doit livrer concurrence à d'autres villes-régions de l'Amérique du Nord pour attirer des capitaux mobiles. Par conséquent, au lieu de se préoccuper des conflits entre les banlieues et la grande ville, ou entre la rive nord et la rive sud, certains milieux économiques de la région se soucient plutôt du besoin de favoriser la cohésion économique de l'ensemble de la région. La Chambre de commerce du Montréal métropolitain a été l'un des plus ardents défenseurs du rapport du groupe de travail. Selon elle, l'aménagement à l'échelle métropolitaine est nécessaire afin de favoriser la cohérence économique de la région et d'introduire des politiques pour lutter contre l'étalement et revitaliser le centre-ville. En outre, les institutions financières et le milieu des affaires, qui se trouvent presque tous dans la zone centrale, se préoccupent grandement de la perte éventuelle de capitaux si le centre continue de décliner. Quant à lui, le Conseil des travailleurs et travailleuses du Montréal métropolitain, qui comprend l'île de Montréal, Ville de Laval et la rive sud, appuie les politiques de gestion de la croissance à l'échelle régionale pour limiter l'étalement et renforcer le centre régional. Il appuie aussi les politiques d'aménagement et de logement préconisant la croissance des secteurs déjà urbanisés et favorisant des densités plus élevées pour réduire les coûts des services (et, par conséquent, les niveaux d'imposition) et le prix des logements.

Le groupe de travail Pichette a proposé un nouveau niveau de gouvernement et menacé les municipalités de banlieue lorsqu'il a promis de servir de mécanisme pour orienter les ressources financières vers la ville de Montréal. Par suite de la résistance des municipalités de banlieue au rapport du groupe de travail et de leur importance politique, il n'est pas surprenant que les autorités n'aient pas assuré de suivi. Si le gouvernement provincial décide de donner suite au rapport, il mettra clairement en équilibre les impératifs économiques de la région, d'une part, avec les intérêts des intervenants municipaux qui s'opposent à l'administration régionale, d'autre part. Il existe cependant un élément positif : plusieurs municipalités de banlieue reconnaissent l'importance de coordonner la fourniture et la planification des services à l'échelle régionale et pratiquement toutes les parties conviennent que la ville de Montréal devrait constituer le centre dynamique de la région.

Donc, ce n'est pas parce que les municipalités de banlieue s'opposent à la création d'une administration métropolitaine qu'elles ne sont pas conscientes du besoin d'aménagement à l'échelle métropolitaine.<sup>6</sup>

#### 4.7.1.3 Aménagement à l'échelle des MRC

Même si la création d'une administration métropolitaine est un moyen évident d'accroître l'efficacité de la gestion de la croissance, le gouvernement provincial étudie d'autres initiatives d'aménagement régional qui se fondent sur les institutions existantes, notamment les MRC.

Nous avons vu que même si les 12 MRC de la région de Montréal avaient effectivement élaboré des plans officiels, avec des désignations d'utilisation du sol et des politiques d'infrastructure, ceux-ci ne constituaient souvent que de simples énoncés des aspirations des municipalités de palier inférieur et avaient tendance, par conséquent, à confirmer les schémas d'aménagement existants. En outre, les plans des MRC sont eux-mêmes mal coordonnés à l'échelle de la région métropolitaine. Les MRC ont donc entrepris une deuxième série d'initiatives d'aménagement officiel. Cette fois, le gouvernement provincial a donné davantage de directives politiques sur le contenu de chaque plan et a obligé les municipalités à mieux coordonner leurs activités.

Les directives politiques du gouvernement provincial ont revêtu la forme de nouvelles politiques d'aménagement du territoire pour régir les activités des MRC dans ce domaine. Ces politiques visent ce qui suit :

- promouvoir le renforcement des zones urbaines existantes, favoriser l'adoption de schémas d'aménagement plus compacts et prévoir une plus grande polyvalence des utilisations du sol;

---

<sup>6</sup> La récente proposition communiquée à la Conférence des maires de banlieue de Montréal relativement à la création d'une superstructure régionale illustre cette prise de conscience à l'échelle de la région. Le conseil métropolitain n'aurait pas le pouvoir d'imposer des impôts ou de redistribuer les revenus municipaux et ne traiterai pas des nombreux dossiers recommandés par le rapport Pichette (déchets solides, art et culture, etc.), mais il détiendrait d'importants pouvoirs en ce qui concerne le développement économique, la planification des transports et l'aménagement du territoire.

- accorder la priorité à la revitalisation des centres-villes et des zones au stade de la maturité;
- gérer le prolongement des enveloppes urbaines de façon à minimiser les coûts (comme le besoin de nouvelles infrastructures) et à promouvoir la faisabilité économique des transports en commun;
- gérer le prolongement des enveloppes urbaines de façon à réduire les répercussions écologiques, comme la disparition du territoire agricole, et à respecter les politiques écologiques du gouvernement provincial en ce qui concerne les plans d'eau, les rives, les plaines inondables, etc.;
- améliorer les conditions de logement et adapter l'offre du logement au contexte socio-économique en devenir.

Le ministère a également demandé aux MRC comprises dans des agglomérations urbaines d'adopter une approche d'aménagement intégrée à l'échelle de la région urbaine. Par exemple, le gouvernement provincial exige maintenant que les plans soient coordonnés dans le temps, c'est-à-dire qu'ils entrent en vigueur à la même époque. Il demande aussi aux MRC de concilier leurs aspirations en matière d'aménagement en affectant, par exemple, la croissance démographique prévue pour l'ensemble de la région à des MRC données et de concevoir une structure urbaine efficace grâce à la désignation de noyaux de croissance et à la mise en place des infrastructures nécessaires pour les appuyer. Il a également demandé aux MRC de faciliter la coordination des décisions en matière d'aménagement avec les autres intervenants dans la région urbaine.

Il est manifeste que ces politiques constituent une tentative de la part du gouvernement provincial de corriger nombre des faiblesses des plans de première génération. Elles étoffent certains des principes figurant dans l'Option d'aménagement préférable de 1978 et les appliquent directement aux plans de deuxième génération des MRC. Le gouvernement provincial demande aussi aux MRC d'adopter des politiques qui entraîneront le renforcement de la zone urbaine et qui favoriseront la meilleure utilisation qui soit du territoire et des services existants. La croissance en périphérie devra être mieux justifiée et être fonction des services adéquats, des liens de transport et des transports publics. Elle devra, le cas échéant, se faire selon un schéma favorisant plus la densification que les schémas antérieurs.

Les politiques sont moins précises et moins normatives en ce qui concerne l'offre de logements. En effet, les MRC ne sont pas tenues de prendre des mesures pour assurer tout un éventail de types de logements ou prévoir un nombre adéquat de logements sociaux dans leurs décisions en matière d'aménagement. En fait, les auteurs des politiques ont tout fait pour que les municipalités ne considèrent pas les politiques comme une menace à leurs pouvoirs en matière d'aménagement immobilier.

Néanmoins, les politiques du gouvernement provincial semblent favoriser la densification. Il est difficile de prédire, toutefois, ce qui arrivera en pratique. Par exemple, on ne sait pas si les politiciens locaux arriveront à s'entendre sur la répartition de la croissance et des investissements d'infrastructure dans la région métropolitaine. De plus, même si la croissance des noyaux est

généralement considérée comme la technique la plus efficace, la mise en oeuvre de ce concept devient problématique lorsqu'il faut prendre des décisions sur l'emplacement des noyaux et des corridors de transport qui les relieront.

L'expérience de la table des préfets et maires du Grand Montréal n'a pas été enrichissante à cet égard. Les municipalités de la région ont créé cette table afin de démontrer au gouvernement provincial qu'elles pouvaient résoudre les questions de gestion de la croissance à l'échelle régionale sans mise sur pied d'une superstructure imposée par le gouvernement provincial. Toutefois, les tensions entre la grande ville et les municipalités de banlieue ont empêché les membres de la table de s'attaquer à de nombreuses grandes questions de gestion de la croissance.

Afin de faciliter l'aménagement à l'échelle métropolitaine grâce à l'adoption, par les MRC, de plans de deuxième génération, le gouvernement a envisagé d'élaborer un plan stratégique de gestion de la croissance pour la région de Montréal en 1996. Même si cette information était encore confidentielle au moment d'aller sous presse, il semble que le ministère des Affaires municipales soit prêt à aller de l'avant avec le concept de la gestion de la croissance dans la région de Montréal en se servant de son pouvoir d'approbation des plans des MRC pour réaliser ses objectifs politiques. La création, récemment, du ministère de la Métropole, facilitera peut-être la réalisation de cet objectif. Le nouveau ministère a le mandat suivant :

- coordonner les efforts reliés à l'aménagement du territoire et à la planification des transports;
- contribuer au dialogue entre le gouvernement du Québec et les municipalités, le gouvernement du Canada et le secteur privé;
- coordonner les interventions des différents ministères dans la région;
- contribuer au développement économique, social et culturel de la région métropolitaine de Montréal.

Si une administration métropolitaine ou un organisme d'aménagement est mis sur pied dans la région un jour, certains des travaux préliminaires relativement à l'élaboration d'une vision régionale auront déjà été accomplis et pourront être intégrés aux nouvelles dispositions institutionnelles.

#### **4.7.2 Amélioration des liens entre la protection du territoire agricole et l'aménagement du territoire**

En plus de favoriser un prolongement plus ordonné du tissu urbain, les déclarations de principes du ministère des Affaires municipales dont nous venons de traiter permettront aussi de résoudre certaines des pressions exercées sur la Commission en vue du dézonage d'une partie du territoire. En vertu du régime actuel, les municipalités locales approuvent 98 pour 100 des demandes de dézonage que leur présentent les promoteurs, même si ces demandes enfreignent les politiques

municipales d'aménagement.<sup>7</sup> Si les nouvelles politiques d'aménagement sont mises en oeuvre comme prévu, cette situation pourra s'améliorer. Toutefois, les déclarations de principes ne permettront pas vraiment d'accroître la protection du territoire agricole dans la région.

À l'heure actuelle, il n'existe aucun organisme ou processus pour arrêter la municipalité qui veut autoriser le lotissement à faible densité de son territoire agricole. Comme la Commission de protection du territoire agricole du Québec est l'organisme responsable du dézonage des terrains, elle pourrait accomplir cette fonction. Toutefois, à l'heure actuelle, sa capacité d'exercer ce rôle est restreinte par suite d'un manque d'intégration au processus d'aménagement du territoire :

- il n'existe aucun lien législatif entre la *Loi sur l'aménagement du territoire* et la *Loi sur la protection du territoire agricole*;
- même si le ministère des Affaires municipales est souvent consulté sur les propositions de dézonage, il n'a que rarement la possibilité de se faire entendre devant les tribunaux ou commissions d'enquête;
- la Commission n'est pas compétente pour évaluer le besoin d'aménagement du territoire : elle ne peut que déclarer si un projet aura ou non des incidences sur le territoire agricole environnant.

Par conséquent, les décisions de la Commission ont ralenti le rythme de l'étalement, mais elles n'ont pas permis d'encadrer de façon générale l'expansion rationnelle de la région urbaine. La Commission ne peut soulever des questions sur le caractère souhaitable d'une proposition dans un contexte métropolitain ou recommander qu'un projet soit entrepris dans une autre partie de la région. En l'absence d'un organisme d'aménagement à l'échelle métropolitaine, la Commission de protection du territoire agricole du Québec est le seul organisme de réglementation compétent à l'échelle de toute la région urbaine. Voilà pourquoi elle sera peut-être appelée à jouer un rôle plus important à l'avenir dans la prévention de l'étalement urbain.

#### **4.7.3 Amélioration de l'intégration et de la fourniture des services de transport en commun**

Un thème qui revient souvent dans les discussions sur la densification de la région de Montréal est le besoin d'élaborer un plan de transport à l'échelle régionale. Un tel plan favoriserait l'utilisation des transports en commun et non celle de l'automobile et réduirait les aménagements du sol axés sur la voiture. Il donnerait aux MRC et aux municipalités locales des orientations sur les questions reliées à la croissance et à l'aménagement et favoriserait une planification régionale proactive et non une croissance réactive axée sur l'étalement. Une telle mesure soulève cependant deux grands défis : les dépenses qu'elle suppose et la création d'un régime administratif jugé légitime dans l'ensemble de la région.

---

<sup>7</sup> Cette situation témoigne peut-être des hésitations des fonctionnaires municipaux à entraver les aspirations économiques des promoteurs immobiliers. Il semblerait que certaines municipalités aient même demandé à la Commission de ne pas rejeter les demandes de dézonage qu'elles avaient déjà approuvées.

La création de la CUM en 1970 a donné lieu à la prise en charge des transports en commun sur l'île de Montréal par une seule société, mais elle a exclu les municipalités de banlieue, alors en pleine croissance. En 1986, on retrouvait donc dans les municipalités de banlieue 23 sociétés de transport qui avaient conclu un grand nombre d'ententes intermunicipales de services (Frissen, 1994b).

Une telle situation donnait lieu à des problèmes évidents. Premièrement, la CUM subventionnait les services de transport qu'utilisaient en grand nombre les banlieusards pour se rendre sur l'île et les municipalités de banlieue refusaient de participer aux frais de ces services. Les transports en commun ne comprenaient pas uniquement le métro et le réseau d'autobus, mais même les trains de banlieue qui desservaient les municipalités sur les deux rives et qui étaient exploités et financés par la Société des transports de la Communauté urbaine de Montréal. Deuxièmement, le manque de coordination entre ce grand nombre de sociétés de transport a engendré un système inefficace qui ne faisait rien pour promouvoir l'utilisation des transports en commun dans une région en pleine expansion et l'adaptation des réseaux en fonction des déplacements interrégionaux.

Afin de résoudre ces problèmes, le gouvernement provincial a participé à la conclusion d'une entente en 1989 entre la SCTUM et les sociétés de transport de Ville de Laval et de la rive sud. L'objectif de cette initiative était de mettre sur pied un organisme de coordination des transports à l'échelle régionale, le Conseil métropolitain de transport en commun (CMTC), chargé d'assurer une répartition plus équitable des frais et des avantages dans la région et d'obtenir un consensus sur de nouveaux projets comme des lignes de métro ou des couloirs d'autobus sur les ponts. Le gouvernement provincial a accepté, d'une part, de subventionner les dépenses de fonctionnement du CMTC afin de réduire les conflits entre les divers membres et, d'autre part, d'assumer la totalité des dépenses d'immobilisation liées au prolongement du métro et des trains de banlieue.

Toutefois, en 1990, les réformes Ryan sont entrées en vigueur et se sont soldées par une diminution massive des aides financières accordées aux municipalités au titre des transports en commun.<sup>8</sup> Puis, en 1995, le gouvernement provincial a annoncé qu'il mettrait fin à deux subventions importantes au chapitre des transports à Montréal : la subvention aux trains de banlieue et la subvention au CMTC. En outre, les conflits entre les membres du CMTC les ont empêchés de s'entendre sur un plan régional raisonnable. On considère généralement que le conseil est un échec et qu'il sera probablement aboli dans un avenir rapproché. Si cela se produit, la région se retrouvera alors sans point de vue métropolitain sur l'aménagement des transports en commun.

Afin de traiter une fois de plus des questions de transport à l'échelle régionale, le ministère des Transports a constitué un nouvel organisme de planification des transports dans la métropole en 1996. Au lieu de permettre que cet organisme soit neutralisé par les conflits entre les représentants des municipalités membres, le gouvernement a décidé qu'il serait géré par trois administrateurs qu'il nommerait lui-même. Ainsi, l'Agence de transport métropolitaine des personnes administrera le réseau métropolitain des transports en commun, y compris le métro,

---

<sup>8</sup> En retour, les municipalités ont obtenu le pouvoir de prélever des impôts sur les terrains de stationnement et les propriétés commerciales.

les trains de banlieue et les couloirs d'autobus intermunicipaux. Elle administrera aussi le réseau routier régional, dont les autoroutes et les grands boulevards. Elle planifiera et fixera les tarifs des organismes de transport sous-régionaux et distribuera les recettes de façon à tenir compte de la répartition géographique des usagers dans l'ensemble de la région métropolitaine. De plus, l'Agence veillera à ce que les divers réseaux sous-régionaux soient coordonnés sur le plan des itinéraires et des horaires en vue de faciliter les transports à l'échelle de la région. Finalement, l'Agence planifiera et supervisera l'investissement de nouveaux capitaux injectés dans le réseau de transport régional. À cet égard, elle suivra les directives figurant dans un nouveau plan de transport régional que le gouvernement est en train de concevoir en collaboration avec les intervenants locaux.

L'obtention de l'accord des municipalités de banlieue à cette proposition constitue le principal défi à sa réalisation. La proposition entraînera une diminution du fardeau financier de la CUM, mais une augmentation des dépenses de Ville de Laval et des collectivités de la rive sud. Certaines municipalités de la région qui n'ont aucun service de transport en commun devront même contribuer au fonds régional. Il n'est donc pas surprenant qu'elles s'opposent à une telle initiative. Toutefois, la mise en oeuvre du plan peut être facilitée grâce à l'augmentation progressive des niveaux de financement des municipalités de banlieue et à l'imposition de nouvelles taxes (essence et stationnement) ou à l'introduction du péage électronique sur les routes. En plus d'accroître les aides financières pouvant être affectées au financement des transports en commun, ces instruments décourageront l'utilisation de la voiture et les aménagements axés sur l'automobile.

#### **4.7.4 Amélioration des liens entre l'aménagement du territoire et la planification des transports**

On n'a pas accordé suffisamment d'attention aux liens entre l'aménagement du territoire et les transports en commun dans la région de Montréal au niveau de la planification à l'échelle métropolitaine et à l'échelle locale.

Une structure urbaine régionale assez souple a vu le jour et comprend, en son centre, le quartier des affaires de Montréal, trois sous-centres sur l'île de Montréal (Anjou, Saint-Laurent, Pointe-Claire) et deux sous-centres hors de l'île (Laval et Longueuil). Mais cette structure urbaine ne résulte pas vraiment d'investissements plus importants au chapitre des transports en commun (comme cela a été le cas à Toronto et à Vancouver). En 1988, le gouvernement libéral, pour résoudre le problème de l'encombrement des routes, a adopté un plan de transport qui prévoyait l'affectation de 1,6 milliard de dollars à l'amélioration des réseaux routiers dans la région métropolitaine. On a beaucoup critiqué cette mesure, car elle favorisait l'étalement urbain (Friskin, 1994b). Les critiques ont montré du doigt les nouvelles routes qui seraient construites à la périphérie de la région et le prolongement du métro vers Montréal Nord, où pourraient monter les banlieusards de Laval, et souligné que le métro devrait plutôt se rendre à Ville d'Anjou, car la CUM avait déjà identifié ce pôle comme sous-centre de croissance.

Une grande initiative du ministère des Transports, entreprise avec la collaboration du ministère des Affaires municipales, permettra éventuellement de régler ce problème. Lorsqu'il a élaboré un plan de transport pour la région de Montréal, le ministère a identifié l'étalement urbain comme la

cause principale des inefficiences croissantes du réseau de transport. Les grands principes qui sous-tendent cette initiative d'aménagement sont les suivants :

- promotion de l'intégration de divers modes de transport;
- promotion des transports en commun;
- optimisation de l'utilisation des infrastructures existantes.

Si le plan qui résulte de ce processus est fondé sur ces principes, il devrait favoriser la densification de l'utilisation du sol. L'idée maîtresse du plan est la gestion de la demande et non le prolongement des infrastructures et de nouvelles propositions d'investissement (ministère des Transports, 1995). Selon les fonctionnaires du gouvernement provincial, l'aménagement du territoire en tant que technique de gestion de la demande de nouvelles infrastructures axées sur l'automobile et de méthode d'amélioration de la viabilité des transports en commun constituera une partie importante des propositions qui découleront de cette initiative.

Au palier local, le gouvernement provincial ne s'est jamais vraiment intéressé à la promotion de formes d'aménagement du territoire qui favoriseraient l'utilisation des transports en commun et la réduction des coûts. Lors de l'élaboration des plans de première génération des MRC, le gouvernement provincial a simplement exigé que les MRC répertorient les principales exigences de transport pour appuyer les prévisions du plan en matière d'aménagement du territoire. Aucune mention n'a été faite du besoin de réduire les investissements au chapitre des transports en mettant en oeuvre des principes d'aménagement du territoire axés sur les transports en commun.

Les révisions apportées en 1994 à la *Loi sur l'aménagement du territoire* ont permis, dans une certaine mesure, de corriger cette situation en orientant l'attention des MRC aux liens entre l'aménagement du territoire et la planification des transports en commun. En 1994, le ministère des Transports a publié des lignes directrices intitulées *Planification des transports et révision des schémas d'aménagement* pour aider les MRC à établir des rapports entre l'aménagement du territoire et les transports lors de l'étude des plans de deuxième génération. Afin de réduire au minimum l'étalement urbain qui, en plus de toucher l'efficacité du réseau des transports, suppose aussi des dépenses importantes aux chapitres des infrastructures et d'autres services, les MRC peuvent tenter de modifier ces tendances en suivant les mesures suivantes (ministère des Transports, 1994, 3-86) :

- définir des limites territoriales qui permettraient de renforcer le tissu urbain;
- indiquer les zones de priorité pour les initiatives d'aménagement et de réaménagement et préciser les densités applicables à ces zones;
- accroître les densités le long des principaux itinéraires;
- diversifier les utilisations du sol pour réduire la dépendance par rapport à l'automobile.

Étant donné l'importance de ce problème, ces considérations semblent quelque peu superficielles. Les lignes directrices n'établissent pas de schéma urbain désirable du point de vue des transports en commun, ne traitent pas des grandes incidences de la structure urbaine sur la promotion de l'utilisation des transports en commun, ne donnent aucune directive sur les questions de conception urbaine comme les réseaux de routes, ne sont pas vraiment obligatoires et, finalement, ne comprennent aucun objectif de densité.

#### **4.7.5 Inégalités et concurrence en matière de fiscalité**

Nous avons déjà mentionné le grand nombre de municipalités dans la région de Montréal, de même que leur petite taille. Ce phénomène, conjugué à une dépendance inhabituelle à l'égard des recettes fiscales et au besoin correspondant d'accroître l'assiette d'évaluation, a entraîné le surzonage, notamment à des fins de construction d'ensembles domiciliaires. En 1993, les règlements de zonage de la région permettaient d'accueillir sept millions d'habitants, soit le double de la population actuelle. Pourtant, le rezonage de terrains à des fins urbaines se poursuit chaque jour dans la région.

La fusion des municipalités existantes en collectivités plus importantes constitue une façon de traiter des impératifs financiers. Malheureusement, les fusions de municipalités constituent aussi des entreprises dangereuses sur le plan politique en raison du lien entre l'identité au niveau local et la structure municipale, le sentiment d'appartenance prévalent dans les petites collectivités et les possibilités prétendument plus importantes de participation au processus démocratique. Conscient de ces questions, le gouvernement du Québec a annoncé en 1993 un plan afin d'encourager la fusion des villes et des municipalités.

Ce plan visait à fusionner 375 petites localités de la province en 187 municipalités plus importantes. Au lieu d'adopter une approche ferme et vigoureuse, le gouvernement a décidé d'offrir des mesures incitatives, à savoir des subventions et une aide technique aux municipalités qui accepteraient de fusionner. Les principales associations de municipalités du Québec, les syndicats et le monde des affaires appuient tous ce programme. Dans la région de Montréal, plusieurs municipalités envisagent de profiter de cette offre. Les réductions actuelles des paiements de transfert du gouvernement provincial aux municipalités et, par conséquent, l'obligation qu'ont les municipalités de devenir plus autonomes peuvent renforcer ce phénomène de fusion. En fait, les fusions peuvent devenir une stratégie municipale de réduction des dépenses administratives et d'augmentation de l'efficacité de la fourniture de services.

Toutefois, il faut admettre que la fusion des municipalités ne peut pas régler tous les problèmes liés à l'étalement urbain. Certes, elle peut réduire le désir des collectivités de banlieue de se faire concurrence en ce qui concerne les nouveaux aménagements résidentiels et non résidentiels à faible densité, mais elle aura peu d'incidences sur la guerre qu'elles livrent aux municipalités de l'île de Montréal qui sont plus taxées. Afin de résoudre ce problème, il importe de procéder à une réforme fondamentale de la fiscalité. Voilà pourquoi Serge Ménard, le ministre d'État à la Métropole depuis 1996, a proposé un impôt uniforme sur les biens fonciers non résidentiels dans l'ensemble de la région de Montréal (*Globe and Mail*, 6 février 1996, A2).

#### **4.7.6 Reconnaissance du coût véritable de l'étalement urbain**

L'une des raisons que l'on évoque souvent pour expliquer l'étalement urbain dans la région est l'absence de correspondance entre les dépenses de logement à la périphérie urbaine et le coût véritable des projets d'urbanisation à faible densité. Au Québec, les municipalités ont traditionnellement construit et subventionné les infrastructures, en partie parce que les promoteurs et les constructeurs étaient trop petits pour faire face à de telles dépenses.<sup>9</sup> Au cours des dernières années, les ententes de lotissement avec les promoteurs sont devenues plus généralisées, mais elles ne visent ordinairement que les coûts des services d'équipements publics sur le terrain. Étant donné que les paiements de transfert du gouvernement provincial ont diminué, les promoteurs et les propriétaires se trouvent de plus en plus contraints d'assumer les dépenses véritables liées aux nouveaux lotissements. En 1994, la *Loi sur l'aménagement du territoire* a autorisé les municipalités du Québec à exiger que les promoteurs construisent les infrastructures ou les installations rendues nécessaires par suite d'un lotissement ou remboursent l'ensemble ou une partie de ces dépenses si la municipalité aménage, à ses frais, ces services (Slack, 1994).

Cette mesure constitue certainement une façon d'internaliser certaines des dépenses liées à l'aménagement de lotissements dans les banlieues et permettra probablement de freiner l'étalement urbain. Toutefois, d'autres défis existent toujours. Premièrement, les mesures législatives ne permettent pas aux municipalités de demander aux promoteurs d'absorber les coûts des services publics et récréatifs, comme les postes de police, les casernes de pompiers, les bibliothèques, etc. Deuxièmement, les redevances sont généralement appliquées à l'échelle de la municipalité et ne reflètent pas les coûts marginaux des nouveaux lotissements dans des secteurs non viabilisés qui coûtent cher. L'Union des municipalités du Québec a proposé que les redevances d'exploitation soient calculées en fonction de l'emplacement géographique de façon à être plus élevées dans les secteurs nécessitant le prolongement de services.

#### **4.7.7 Appui des municipalités locales aux initiatives de densification**

L'étalement urbain constitue un dossier relativement important dans la région de Montréal. En effet, les universitaires, la ville de Montréal, l'institut québécois des urbanistes et le Groupe de travail sur Montréal et sa région soulèvent constamment cette question. De plus, la presse montréalaise qualifie fréquemment ce dossier de problème politique et non de problème public. Par contre, le phénomène de la densification est rarement évoqué dans la région de Montréal. En effet, les personnes que nous avons interviewées ont soutenu que la densification ne préoccupait que les spécialistes de l'urbanisme. Toutefois, on parle de la densification au coup par coup quand la densité des nouveaux lotissements préoccupe les intervenants locaux.

---

<sup>9</sup> En 1992, seulement 6,4 pour 100 des dépenses d'immobilisation des municipalités étaient financées par les contributions des promoteurs.

#### 4.7.7.1 Communauté urbaine de Montréal

Les conflits relativement aux initiatives de densification sont moins fréquents dans la CUM que dans les zones centrales des deux autres régions métropolitaines que nous avons étudiées pour les raisons suivantes :

- Les projets de densification à grande échelle sont relativement peu fréquents.
- Étant donné que le réaménagement des terrains à vocation industrielle dans l'île n'a pas connu beaucoup de popularité, les syndicats n'ont pas pris position pour ou contre, ni organisé et lancé des campagnes en vue de la préservation de ce genre de terrains.
- Comme les normes du gouvernement provincial applicables à la restauration des anciens terrains à vocation industrielle et que les aides financières qu'il accorde à divers programmes de décontamination favorisent les initiatives de réaménagement, cela n'a pas provoqué de controverse dans l'île.
- Étant donné que la demande de logements est faible dans la zone centrale, les promoteurs n'exercent pas de pressions pour réaménager les terrains dans les zones résidentielles au stade de la maturité ou concevoir des aménagements intercalaires.
- Étant donné que le taux d'accession à la propriété est faible et que les associations de contribuables et de citoyens sont relativement peu nombreuses, la résistance des citoyens aux projets de densification ne semble pas aussi farouche que dans d'autres régions métropolitaines.
- La question des appartements aménagés dans les sous-sols ne constitue pas un dossier chaud dans l'île de Montréal. Deux raisons expliquent peut-être cette situation : d'une part, le gouvernement provincial n'a pas essayé de forcer les municipalités à accepter ce type de logements et, d'autre part, une bonne partie des immeubles existants ne se prêtent pas à l'aménagement de ce genre d'appartements (duplex, triplex, etc.).
- Étant donné que les densités résidentielles sont traditionnellement relativement élevées dans les quartiers au stade de la maturité dans la région, les résidents ne semblent pas trop préoccupés par les projets d'aménagement intercalaire. Dans la ville de Montréal, par exemple, seulement 8 pour 100 des immeubles du parc immobilier sont des maisons isolées.
- La question des logements à prix abordable n'a pas revêtu une grande importance dans la région de Montréal, ce qui a permis de réduire le nombre d'acteurs exigeant l'adoption de politiques de densification.
- Les groupes écologiques s'opposent à l'étalement urbain sur ce qui reste d'espaces verts dans l'île, mais ils n'ont pas activement préconisé la densification comme solution possible.

- Le taux élevé de pauvreté dans la ville de Montréal a engendré la création d'un certain nombre de groupes d'intervention qui tentent souvent de sensibiliser la population et divers acteurs au besoin d'aménager des immeubles à coût modique et à densité élevée, chaque fois que des possibilités surgissent.<sup>10</sup>
- De nombreux conseils municipaux dans les secteurs de l'île qui sont au stade de la maturité semblent généralement enclins à favoriser les projets de densification pour revitaliser les secteurs en perte de vitesse sur les plans économique et démographique et accroître la sécurité du public grâce à l'augmentation de l'activité dans les rues.

L'absence de débat public sur les avantages ou les désavantages de la densification en tant que question générale de politique ne signifie pas pour autant que les projets de densification dans la région de Montréal ne provoquent aucun conflit. Dans ces cas, les questions soulevées sont plus ou moins les mêmes que celles évoquées dans les deux autres régions de notre étude, à savoir le stationnement et l'encombrement des rues et des routes, la perte du cachet des quartiers par suite de la construction d'immeubles en hauteur et à densité élevée, et la disparition des espaces verts. Les urbanistes et les élus locaux sont conscients des risques associés à la densification et essaient d'éviter d'appuyer des politiques et des propositions d'aménagement qui engendreront des conflits à l'échelle locale. Tout comme à Vancouver et à Toronto, notre examen des politiques de planification de la densification dans la CUM a révélé qu'il existe peu d'initiatives visant à accroître la densité des quartiers résidentiels au stade de la maturité dans l'île. La plupart des intervenants municipaux que nous avons interrogés ont d'ailleurs reconnu que les projets qui n'étaient pas compatibles avec le cachet des quartiers existants ne seraient pas populaires sur le plan politique.

Toutefois, les conflits en matière de densification à Montréal possèdent certaines caractéristiques qui leur sont tout à fait propres. Par exemple, les articles de journaux ne citent que rarement la surexploitation des services locaux comme objection aux projets de densification, peut-être parce que de nombreuses parties de l'île sont dépeuplées et, par conséquent, possèdent des surplus en matière d'infrastructures et de services. De plus, la presse montréalaise ne parle que très rarement des problèmes sociaux et de l'augmentation de la criminalité que les projets de densification pourraient causer. En fait, le problème semble plutôt être l'arrivée d'habitants à revenu plus élevé dans les quartiers appauvris, comme le projet du Nouveau-Montréal, et la réutilisation adaptative de bâtiments industriels dans la ville de Montréal.

Les taux élevés de chômage favorisent aussi la résistance des citoyens à la conversion des terrains à vocation industrielle et des bâtiments à des fins d'habitation. Par exemple, les habitants des quartiers ouvriers près du canal Lachine ont réussi à empêcher certaines conversions prévues de bâtiments en condominiums de grand standing pour le motif que cette forme d'embourgeoisement

---

<sup>10</sup> Par exemple, le Front d'action populaire en rénovation urbaine, une coalition de 40 groupes de locataires, a activement favorisé la construction de logements à densité plus élevée sur l'ancien terrain de l'aréna Paul Sauvé dans l'est de Montréal, a appuyé le réaménagement des terrains de la SCHL à Benny Farm et a mené des campagnes pour que les gouvernements provincial et fédéral et l'administration municipale financent davantage les projets de logements sociaux à densité élevée.

limitait l'accès des travailleurs locaux à des emplois de nature industrielle et augmentait la valeur des biens fonciers et des impôts fonciers.

On soulève souvent à Montréal la question de la protection du patrimoine bâti, ce qui témoigne évidemment de l'âge des vieux quartiers de Montréal. Par exemple, les projets associés au Nouveau-Montréal, dont la plupart se trouvent dans le vieux port, ont donné lieu à des protestations des groupes archéologiques. D'autres projets qui supposeraient la démolition de bâtiments à valeur patrimoniale ont soulevé l'opposition de nombreux citoyens qui appartiennent au mouvement de protection du patrimoine à Montréal, un mouvement très fort.

La possibilité d'organiser un référendum municipal afin de mesurer l'opposition des citoyens à divers projets de densification constitue une autre caractéristique des municipalités de la région, à l'exception de la ville de Montréal. Conformément aux lois du Québec, les résidents de propriétés adjacentes ont légalement le droit d'organiser un référendum sur un règlement de zonage si une pétition comportant au moins 500 signatures est présentée au conseil municipal. Cette disposition législative a effectivement permis d'arrêter des projets de densité élevée ou de favoriser une réduction de la densité dans plusieurs cas récents.

#### 4.7.7.2 Banlieues situées hors de l'île

Nous avons vu que les municipalités de banlieues situées hors de l'île et caractérisées par une croissance plus lente et une densité plus élevée ont adopté des politiques qui favorisent l'aménagement de nouveaux lotissements plus compacts et le renforcement des quartiers résidentiels existants. Il importe de signaler, toutefois, que dans pratiquement toutes les banlieues situées hors de l'île, les maisons unifamiliales constituent toujours la norme en matière de logements. De nombreuses municipalités ont adopté des politiques d'aménagement et des règlements de zonage pour empêcher des bouleversements trop profonds du milieu bâti existant ou de la nature des nouveaux lotissements. Souvent, les conseils municipaux adoptent des règlements de zonage qui :

- imposent des normes minimales quant à la superficie des nouveaux lotissements;
- limitent le nombre de terrains disponibles à des fins de construction d'ensembles à densité moyenne ou élevée, souvent par suite de l'imposition de politiques explicites dans le plan officiel pour assurer un pourcentage élevé de maisons unifamiliales (80 à 85 pour 100) dans le parc immobilier;
- limitent la hauteur des bâtiments (souvent trois étages);
- interdisent l'aménagement d'appartements dans les sous-sols.

Ces politiques témoignent du manque d'empressement des municipalités de banlieue à accepter les fardeaux fiscaux qu'elles associent aux logements à prix abordable, comme des évaluations plus faibles et une demande accrue de services municipaux (police, protection contre les incendies, services récréatifs et bibliothèques). Les élus locaux craignent que les immeubles à

densité élevée entraînent une augmentation de la criminalité et une dégradation du milieu social. Les logements sociaux pour personnes âgées sont l'exception qui confirme la règle : les municipalités de banlieue acceptent volontiers les ensembles à densité élevée pour personnes âgées, car ils ne sont généralement pas associés à des perturbations du contexte social.

#### 4.7.7.3 Discussion

Un débat public sur la densification en tant que solution politique au problème de l'étalement peut servir à sensibiliser les décideurs locaux et les résidents aux avantages de la densification en tant que moyen d'atteindre les objectifs régionaux. Une plus grande acceptation des initiatives de densification dans les zones centrales pourrait intéresser davantage les promoteurs immobiliers à faire des investissements dans le noyau de la grande ville. Dans les banlieues, l'acceptation des projets de densification favoriserait un meilleur équilibre des types de logements dans le parc immobilier, une meilleure utilisation des infrastructures et un aménagement du terrain axé sur les transports en commun. Un débat politique permettrait, d'une part, de traiter des désavantages des initiatives de densification à l'échelle locale (ombre, circulation et conception) et, d'autre part, de convaincre les résidents que de meilleures pratiques d'aménagement permettront de résoudre ces problèmes.

Il existe un certain nombre de groupes sociaux qui pourraient participer à l'organisation d'un tel débat : les urbanistes des municipalités, les associations de locataires et les groupes de lutte contre la pauvreté, les associations de commerces et les syndicats. Toutefois, le gouvernement provincial est vraiment le seul acteur à pouvoir lancer ce débat et à en définir les paramètres grâce à des recherches, des consultations publiques et des campagnes d'éducation.

## 4.8 Conclusions

Trois grands obstacles entravent l'efficacité de la gestion de la croissance et de la densification dans la région de Montréal :

- l'incapacité de la province de coordonner efficacement ses propres interventions dans la région métropolitaine;
- l'incapacité des municipalités de la région métropolitaine de résoudre les problèmes de gestion de la croissance;
- la faible influence du gouvernement provincial sur l'aménagement municipal aux fins de gestion de la croissance et de densification.

Ces trois points orienteront notre conclusion.

#### **4.8.1 Coordination inégale des interventions du gouvernement provincial dans la région métropolitaine**

Le gouvernement provincial n'a pas vraiment voulu mettre sur pied un organisme d'aménagement véritablement métropolitain dans la région. Même si la région de Montréal comprend plus de la moitié de la population du Québec, le gouvernement a manifestement hésité à créer une superstructure administrative qui lui ferait concurrence (Trépanier, 1993). Il a donc continué de se comporter comme la seule entité publique capable de régler les conflits entre les pouvoirs publics locaux et d'intervenir à l'échelle de la métropole.

En adoptant l'Option d'aménagement préférable, le gouvernement provincial a reconnu l'importance de coordonner ses propres interventions dans la région de Montréal pour contrôler l'étalement urbain et encourager l'adoption de schémas de croissance plus ordonnés. Au moins quatre grands ministères, Affaires municipales, Transports, Agriculture et Logement, devraient coordonner leurs interventions.

Cette coordination n'a été réalisée qu'à moitié. Par exemple, les initiatives de revitalisation des vieux quartiers ont été couronnées de succès, car les programmes de logement du gouvernement provincial ont encouragé la restauration des immeubles commerciaux et résidentiels, les politiques fiscales ont permis aux municipalités de financer les efforts de restauration du secteur privé entrepris dans le cadre d'un plan de revitalisation, des politiques environnementales ont été élaborées pour ne pas gêner la restauration des terrains à vocation industrielle, et des stimulants financiers ont été offerts aux fins de décontaminer les terrains.

La coordination des initiatives visant à contrôler l'étalement urbain est une tout autre histoire. En effet, ces initiatives ont graduellement disparu après l'adoption de l'Option d'aménagement préférable. La politique la plus vigoureuse dans ce domaine reste toujours la *Loi sur la protection du territoire agricole*, mais la Loi et son application ne sont pas bien intégrées aux activités politiques et administratives du ministère des Affaires municipales. Les investissements au chapitre des transports n'ont pas été bien coordonnés avec les objectifs d'aménagement régional. Finalement, les politiques de logement, notamment le système de garantie des prêts hypothécaires et des subventions, sont fréquemment accusées de contribuer à l'étalement des banlieues.

L'incapacité des gouvernements provinciaux d'assurer une certaine uniformité et cohérence entre les interventions de leurs divers ministères est ce qui frappe le plus dans les trois régions à l'étude. Ce phénomène illustre, dans une certaine mesure, la complexité du processus d'élaboration de politiques dans un État moderne caractérisé par de nombreux paliers d'administration (par exemple, les politiques de logement du gouvernement provincial sont partiellement fonction des crédits que le gouvernement fédéral consacre au secteur du logement), mais il témoigne aussi de la concurrence que se livrent les divers pouvoirs publics locaux de la région de Montréal. Cette réalité sous-tend la sous-section suivante.

#### **4.8.2 Incapacité des municipalités de la région métropolitaine de résoudre les problèmes de gestion de la croissance**

Le très faible niveau de collaboration entre la grande ville et les municipalités de banlieue constitue une autre caractéristique de l'étude de cas de Montréal. Ces conflits résultent de sujets de plainte historiques. En effet, la ville de Montréal est jalouse de l'influence que les municipalités rurales et de banlieue ont toujours exercée sur le gouvernement du Québec, même si elles possèdent un nombre inférieur d'habitants et que leur importance économique est mineure. Quant à elles, les municipalités de banlieue envient les méga projets que la ville de Montréal organise constamment et estiment qu'elles sont maintenant tenues de les payer. Finalement, les différences ethniques et de classe sociale de même que la diminution de la dépendance économique des municipalités de banlieue par rapport à la grande ville alimentent ces conflits (Sancton, 1985).

Ce manque de confiance et ces conflits entravent l'aménagement du territoire et la planification des transports dans la région depuis des décennies. En 1969, le gouvernement provincial a créé la Communauté urbaine de Montréal, qui devrait favoriser l'aménagement régional, mais celle-ci n'a pu élaborer un plan stratégique efficace par suite des conflits entre les diverses municipalités de l'île. Par conséquent, l'aménagement de la métropole est devenu une oeuvre impossible à réaliser en raison de la méfiance qui existe entre la ville de Montréal et les municipalités de banlieue hors de l'île. Les dernières initiatives des municipalités de secteur visant à prouver qu'elles sont capables de résoudre de façon indépendante les problèmes à l'échelle métropolitaine ont illustré qu'elles ont besoin en fait d'un arbitre quelconque doté des pouvoirs et de la légitimité politique nécessaires pour imposer des solutions à l'échelle métropolitaine. Cet arbitre pourrait être soit un organisme d'aménagement provincial plus proactif (si le gouvernement provincial choisit de donner suite au concept d'un plan stratégique de gestion de la croissance dans la région de Montréal), soit une superstructure métropolitaine (telle que celle qu'a proposée le groupe de travail Pichette).

#### **4.8.3 Manque d'influence du gouvernement provincial sur l'aménagement municipal aux fins de la gestion de la croissance et de la densification**

Nous avons vu que le gouvernement provincial a tenté d'influer sur l'aménagement municipal au moyen de diverses activités de réglementation :

- réforme des institutions (création de la CUM et des MRC pour gérer la croissance à l'échelle des sous-régions, création de la Commission de protection du territoire agricole du Québec, etc.);
- modifications d'ordre législatif (*Loi sur la planification et l'aménagement du territoire* et autres modifications plus récentes);
- modifications au niveau des politiques (dernières déclarations de principes et lignes directrices sur les transports).

Les incidences de ces réformes sont discutables. Même si elles ont certainement permis d'améliorer la qualité de l'aménagement au niveau local, qui était totalement inadéquat il y a à peine 25 ans, plusieurs observateurs estiment qu'elles n'ont eu qu'une influence limitée sur le schéma d'aménagement réel qu'appuyaient les municipalités locales. Les modifications récentes à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, les déclarations de principes et les lignes directrices témoignent de l'empressement du gouvernement provincial à répondre à ces accusations, mais nous nous demandons, suite à notre examen, si ces mesures permettront vraiment de résoudre les principaux problèmes. Les politiques de gestion de la croissance sont vagues et ne comprennent ni objectif définissable, ni mécanisme de contrôle, et les politiques provinciales ne remettent pratiquement pas en question le contrôle des municipalités sur l'aménagement des lotissements à des fins résidentielles.

Au lieu de tenter de contrôler directement les décisions des municipalités qui influent sur les caractéristiques géographiques de l'aménagement à des fins résidentielles, le gouvernement provincial a exercé ses pouvoirs en matière de logement par l'intermédiaire de ses aides financières. En effet, il a adopté des politiques de rénovation des quartiers résidentiels qui ne favorisent qu'indirectement et de façon imparfaite la densification des secteurs au stade de la maturité et qui n'accroissent pas la densité des nouveaux lotissements.

Le très grand respect que le gouvernement provincial manifeste à l'égard de l'autonomie des municipalités explique en partie cette situation, qui est assujettie à deux conditions : l'idéologie décentralisante du Québec, particulièrement importante, et la perte de pouvoirs occasionnée par la décision de préconiser l'indépendance financière des municipalités.

#### **4.8.4 Gestion de la croissance ou densification**

Ces considérations servent à expliquer l'une des caractéristiques les plus remarquables de l'étude de cas de Montréal : la gestion de la croissance au niveau régional constitue une grande question de politique et, au niveau local, la densification n'a que peu d'importance.

Les orientations politiques du gouvernement provincial peuvent, du moins en partie, expliquer ce phénomène. En effet, nous avons remarqué que le gouvernement provincial favorisait depuis longtemps la gestion de la croissance à l'échelle régionale (contrôle de l'étalement urbain et concentration des lotissements dans l'île et près des deux rives). Il a lancé un certain nombre d'initiatives politiques, comme la Commission de protection du territoire agricole du Québec, et élaboré l'Option d'aménagement préférable. Dernièrement, il a donné des directives aux MRC relativement à la deuxième ronde des modifications de leur plan officiel. Ces initiatives ont donné lieu à de nombreux débats, à des recherches et à des commentaires sur les problèmes liés à l'étalement urbain et sur les meilleures façons de les résoudre.

Par contre, le gouvernement a manifesté peu d'enthousiasme envers la concrétisation de ces visions d'aménagement dans un cadre de réglementation qui limiterait grandement le processus décisionnel au niveau municipal en ce qui concerne les questions liées à l'aménagement à des fins

résidentielles.<sup>11</sup> De plus, il n'a pas vraiment voulu forcer les municipalités à adopter des politiques d'aménagement qui diversifieraient le parc immobilier dans l'ensemble de la région urbaine, à imposer des densités minimales aux nouveaux lotissements ou à fixer des objectifs de densification à l'échelle locale.

Ces prises de position du gouvernement provincial sont quelque peu contradictoires : en effet, les objectifs provinciaux en matière de gestion de la croissance à l'échelle régionale ne peuvent être vraiment atteints sans une modification du processus décisionnel au niveau local qui limite les dimensions géographiques de l'offre de logements.



---

<sup>12</sup> La seule exception partielle à cette règle est la Commission de protection du territoire agricole du Québec. Toutefois, nous avons vu aussi que cette Commission rejette la plupart des demandes provenant de propriétaires fonciers mais qu'elle approuve 80 pour 100 de celles que lui présentent les municipalités. Par conséquent, elles semblent avoir pour but principal de limiter les aspirations de croissance des propriétaires fonciers et de confirmer celles des municipalités.

Bank  
210

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

## Chapitre 5

# Conclusions

### 5.1 Introduction

Nous résumons dans ce chapitre les principales conclusions des trois études de cas. Nous traiterons d'abord de questions d'intérêt général, puis, nous étudierons le dossier de l'aménagement aux paliers provincial, métropolitain et municipal.

### 5.2 Questions d'intérêt général

Les questions de croissance étaient les mêmes dans les trois grandes régions urbaines et les préoccupations d'ordre économique, financier, environnemental et social étaient évidentes dans chaque région. Toutefois, des écarts importants existent entre les trois régions en ce qui concerne le caractère prioritaire accordé à chaque question. Par exemple, dans la région de Vancouver, les questions écologiques comme la pollution de l'air, l'utilisation de l'énergie et la disparition du territoire agricole revêtent une très grande importance, tout comme les questions relatives à l'offre de terrains et de logements et au caractère abordable des logements. Par contre, ces questions ne sont pas vraiment importantes dans la région de Montréal. Là-bas, ce sont plutôt les questions de financement et de développement économique à l'échelle régionale qui influent le plus sur la gestion de la croissance et le contrôle de l'étalement urbain. Les autorités de la région de Montréal se préoccupent surtout de mettre en place les infrastructures nécessaires pour accroître l'efficacité du système urbain, de trouver une formule équitable de partage des coûts des infrastructures et des services régionaux et de conférer à la région une certaine identité pour attirer les investisseurs étrangers. Dans la région de Toronto, les questions de croissance ont évolué au cours des dix dernières années. En effet, si l'offre et le caractère abordable des logements et les questions environnementales constituaient des sujets de préoccupation vers la fin des années 1980, dans les années 1990, les grands dossiers sont plutôt les suivants : le développement économique, la répartition du fardeau fiscal et le déclin de la ville de Toronto.

Une autre façon d'exprimer les différences entre les trois régions en ce qui concerne leurs préoccupations serait de discuter des intérêts sociaux en jeu. Même s'il serait exagéré de parler de coalitions, on peut dire qu'il existe deux camps au niveau régional : ceux qui favorisent une plus grande coordination des investissements publics et des paiements de transfert du gouvernement provincial afin de supprimer les obstacles aux schémas de croissance traditionnels, et ceux qui veulent réorienter les schémas de croissance traditionnels afin d'empêcher la dégradation de la qualité de la vie, la polarisation des classes sociales et la pollution. Bref, le premier groupe favorise le développement, tandis que le second préconise plutôt le développement durable. Même si les deux camps semblent convenir que le gouvernement provincial doit intervenir d'une façon ou d'une autre pour orienter la croissance et fixer les priorités à l'égard des investissements d'infrastructure, leurs programmes politiques sont très différents : les premiers favorisent la croissance comme une fin en soi, tandis que les autres

préconisent la gestion de la croissance afin d'atteindre des buts collectifs et de réduire au minimum les facteurs externes liés à la croissance.

À Montréal, le premier groupe s'occupe principalement des questions régionales et son meilleur représentant est sans conteste la Chambre de commerce. À Vancouver, ceux qui préconisent la gestion de la croissance sont de plus en plus nombreux. Ils reconnaissent le besoin de contrôler, voire de combattre la croissance afin d'assurer la qualité de l'environnement dans la région et d'atténuer les effets secondaires néfastes d'une croissance rapide sur le tissu social. À Toronto, les promoteurs de la gestion de la croissance étaient au centre de l'action au début des années 90, mais, depuis, ce sont plutôt les défenseurs du développement économique régional qui tiennent le haut du pavé par suite de la diminution des préoccupations face aux facteurs externes liés à la croissance non gérée.

Ces constatations témoignent probablement, dans une certaine mesure, des différents taux de croissance démographique et de croissance d'emplois, tant récents que prévus, entre Vancouver et Toronto, d'une part, et Montréal, d'autre part.

On peut également faire certaines observations générales sur l'importance de la gestion de la croissance et de la densification en tant que questions de politiques dans les trois régions. Nous avons constaté que l'étalement et la densification sont des questions qui préoccupent surtout les spécialistes du domaine de chaque région, y compris les fonctionnaires provinciaux, les urbanistes municipaux et du secteur privé, les universitaires, les architectes et certains journalistes. Toutefois, en ce qui concerne le grand public, le besoin de planifier à l'échelle régionale et de gérer la croissance est plus important à Toronto et à Vancouver qu'à Montréal, où les liens entre le développement économique régional et l'aménagement du territoire sont encore précaires. Quant à elle, la densification préoccupe davantage les habitants de Vancouver et de Toronto, car dans ces deux villes, les politiques du gouvernement provincial et des autorités métropolitaines forcent véritablement les municipalités et les citoyens à étudier cette question.

### 5.3 Planification provinciale

Dans les trois régions à l'étude, les gouvernements provinciaux ont manifesté un certain intérêt envers le contrôle de l'urbanisation et la promotion de schémas urbains plus compacts. La même gamme de stratégies provinciales a été instaurée dans les trois régions : participation directe du gouvernement provincial à la gestion de la croissance dans la région métropolitaine, création d'organismes d'aménagement à l'échelle métropolitaine et sous-métropolitaine, et influence sur l'aménagement au niveau municipal. Dans les sections qui suivent, nous allons traiter de ces questions en détail, mais il importe tout d'abord de faire quelques remarques générales.

L'importance accordée à ces divers outils politiques a été remarquablement différente dans les trois régions. Par exemple, à Vancouver, le gouvernement provincial est resté maître de certains outils de gestion de la croissance à l'échelle métropolitaine (planification des transports régionaux et des infrastructures routières et création d'un organisme indépendant, la Commission des terres agricoles), mais il a choisi de confier un rôle important aux institutions ou organismes régionaux, dont l'efficacité s'appuie sur la collaboration des municipalités. Le gouvernement provincial n'a

pas vraiment tenté d'influer directement sur les politiques de planification municipale pour gérer la croissance ou promouvoir la densification ou la création de logements plus abordables.

Dans la région de Toronto, le gouvernement provincial a utilisé toute la gamme des outils politiques qu'il avait à sa disposition : il est intervenu directement dans les décisions de planification dans la métropole en ce qui concerne les grands investissements sur les plans des transports et des installations d'eaux usées, il a tenté de créer un régime d'aménagement hiérarchique dans la métropole par l'intermédiaire du BRGT et il a énergiquement tenté de contrôler les politiques municipales d'aménagement du territoire grâce à son processus de révision des plans officiels.

Dans la région de Montréal, le gouvernement provincial a utilisé des instruments politiques moins énergiques. Par exemple, il a pris des décisions importantes dans les domaines de la planification des transports et des transports en commun et il a créé la Commission de protection du territoire agricole du Québec, mais il n'a aucunement tenté de créer des organismes favorisant la collaboration à l'échelle métropolitaine et ses interventions dans le processus décisionnel relatif à l'aménagement municipal ont été très limitées.

Dans une certaine mesure, ces écarts témoignent des différences qui existent entre les cultures politiques et institutionnelles des trois régions. À Vancouver, par exemple, les divers niveaux d'administration reconnaissent le besoin de mettre sur pied des initiatives de planification concertées et non hiérarchiques et de collaborer, comme en témoigne très bien la *Loi sur les stratégies de croissance*. Règle générale, les municipalités jouissent d'un niveau élevé d'autonomie sur le plan juridique en ce qui concerne les questions de gestion de la croissance et du logement.

Dans la région de Montréal, l'autonomie municipale est également importante d'un point de vue idéologique en tant que partie intégrante de la vision nationaliste, mais les mécanismes de concertation à l'échelle métropolitaine sont moins bien développés. Les municipalités collaborent effectivement entre elles, comme en témoignent les ententes de services intermunicipaux, mais la collaboration à l'échelle régionale semble faire défaut.

Ces observations soulignent l'importance continue des provinces dans le domaine du processus décisionnel de la gestion de la croissance dans les grandes régions métropolitaines du pays. Compte tenu de leur taille et de leur complexité administrative et de l'hésitation des gouvernements provinciaux à créer des entités municipales rivales dans des métropoles qui peuvent compter jusqu'à plus de la moitié de la population de la province, cela est prévisible. Les principales différences entre les trois régions ont trait à la vigueur et au caractère des organismes d'aménagement à l'échelle métropolitaine et aux interventions provinciales dans le processus de planification à l'échelle locale. Nous allons maintenant examiner chacun de ces phénomènes en détail.

## 5.4 Aménagement à l'échelle métropolitaine

Les structures d'administration et les organismes d'aménagement à l'échelle métropolitaine varient grandement dans les trois régions. Vancouver a mis sur pied un système unique à deux paliers qui englobe 96 pour 100 de la région métropolitaine de recensement, mais, à Toronto, il y a cinq administrations de palier supérieur et, à Montréal, il y en a treize. Par contre, aucune région n'a créé un véritable organisme d'aménagement à l'échelle métropolitaine.

À Vancouver, le DRV a mis sur pied il y a déjà longtemps un cadre d'aménagement à l'échelle métropolitaine. Cependant, ses pouvoirs en matière de mise en oeuvre sont relativement faibles par rapport à ceux des municipalités de palier supérieur de l'Ontario. Ces dernières, malgré leurs pouvoirs importants dans le domaine de la planification, ne constituent pas des organismes d'aménagement efficaces à l'échelle métropolitaine par suite du morcellement géographique évident de la région et de la concurrence que les municipalités se livrent aux chapitres suivants : population, emplois et dépenses d'infrastructures. Le Bureau de la région du grand Toronto a négocié un plan comprenant une certaine structure urbaine, une enveloppe urbaine et des affectations de population et d'emplois aux municipalités de palier supérieur. La région de Montréal ne compte aucune structure administrative à l'échelle métropolitaine, ni aucun plan régional pour coordonner les activités des très nombreuses administrations municipales de la région.

Il existe dans les trois régions des preuves selon lesquelles les gouvernements provinciaux répugnent à mettre sur pied des structures d'administration efficaces à l'échelle régionale et à créer des organismes d'aménagement susceptibles de remettre en question leur autorité. Cela est plus particulièrement évident à Vancouver où le gouvernement provincial a en fait démantelé un organisme municipal rival (la Commission régionale d'aménagement du sud-ouest de la province) et enlevé par la suite au DRV ses pouvoirs d'aménagement. Toutefois, de nombreux observateurs estiment que cela est aussi le cas à Montréal et à Toronto, où les administrations provinciales ont mis à l'essai un certain nombre d'innovations en matière d'administration, mais ont évité de créer des organismes à l'échelle métropolitaine qui relèveraient des municipalités. On ne sait pas s'il s'agit là de phénomènes révélateurs, mais les actions (ou l'inaction) du gouvernement provincial dans ces deux régions en ce qui concerne les dernières propositions de réforme recommandées par les comités d'étude mis sur pied par les gouvernements provinciaux sont significatives.

Dans les trois régions, la dynamique de l'aménagement régional est la même : les grandes villes appuient généralement l'aménagement régional, mais les municipalités de banlieue s'y opposent carrément, ou du moins s'opposent à des composantes clés. La résistance des banlieues est particulièrement importante là où l'aménagement régional suppose soit la mise en commun des impôts ou d'autres formes de paiements de transfert à d'autres villes importantes dont les services sont exploités au maximum, soit une réduction importante du potentiel de croissance démographique ou des emplois dans les banlieues.

Pour ce qui est de l'électorat, les banlieues ont commencé à exercer une grande influence auprès du gouvernement provincial, étant donné qu'elles comptent davantage d'habitants que les grands noyaux urbanisés de la région. Cela a engendré un climat politique plutôt intéressant : les

gouvernements provinciaux hésitent maintenant à imposer des structures d'aménagement à l'échelle régionale sans d'abord négocier un consensus avec les banlieues.

Là où il existe des organismes d'aménagement à l'échelle métropolitaine (à Vancouver et à Toronto), deux grands outils ont permis de gérer la croissance : l'aménagement de la structure urbaine axé sur la planification des transports et la répartition de la croissance. En effet, les régions de Toronto et de Vancouver ont entrepris toutes les deux des initiatives de planification en vue de créer une hiérarchie de centres métropolitains qui se composent du grand noyau urbanisé et de sous-centres dans les banlieues. À Montréal, la Communauté urbaine de Montréal, la municipalité de palier supérieur la plus importante et la plus efficace, a tenté de mettre sur pied une initiative du même genre, mais non à l'échelle métropolitaine (ce qui témoigne peut-être du fait que la décentralisation n'est pas considérée comme un phénomène souhaitable dans la région de Montréal, étant donné que le noyau urbanisé est menacé de dépérissement).

Aucune des trois régions n'a réussi à établir les liens nécessaires entre la planification de la structure urbaine à l'échelle régionale et la planification des transports. Dans la région de Montréal, il n'existe aucun office de planification des transports à l'échelle métropolitaine. Il n'y en a pas non plus à Toronto. À Vancouver, l'office des transports à l'échelle métropolitaine ne joue qu'un rôle consultatif auprès du gouvernement provincial. Cela signifie donc qu'il y a toujours des problèmes de coordination des transports en commun et des décisions en matière d'aménagement du territoire à l'échelle métropolitaine. Les principaux investissements des gouvernements provinciaux dans les transports rapides ont, règle générale, appuyé le concept de structure urbaine dans chaque région, mais l'aménagement d'infrastructures routières dans les trois régions a eu des conséquences opposées et a favorisé l'étalement indifférencié du tissu urbain.

Les décisions en matière d'aménagement du territoire des municipalités de banlieue, qui continuent d'approuver des plans de lotissements isolés à densité faible, sont les plus grandes menaces qui pèsent sur l'efficacité et l'efficience des transports dans les trois régions. À cet égard, signalons que le lien le plus important entre les objectifs de transport et l'aménagement du territoire a été créé dans la région de Toronto, où le gouvernement de l'Ontario a tenté d'influer sur l'aménagement du territoire au niveau municipal et de favoriser des densités plus élevées et des aménagements polyvalents.

Les trois régions à l'étude ont maintenant entrepris d'élaborer des plans de transport à l'échelle régionale et toutes les trois se servent d'un cadre consultatif provincial-municipal. Étant donné que les provinces sont responsables du développement des infrastructures et que les municipalités s'occupent de l'aménagement du territoire, on est en droit d'espérer qu'il sera possible de relier les deux processus d'aménagement.

La répartition de la population dans la région constitue l'autre principal instrument de planification à l'échelle métropolitaine. À Vancouver et à Toronto, les organismes métropolitains de planification ont tenté d'orienter la croissance démographique vers le grand noyau urbanisé et loin des banlieues périphériques. Notre examen des initiatives entreprises en ce sens révèle qu'elles n'ont donné lieu qu'à des succès plutôt modérés pour ce qui est de la réalisation des objectifs de gestion de la croissance dans les plans officiels et de la modification des schémas véritables de

croissance. Le principal obstacle à une gestion plus efficace de la croissance démographique a été le manque de coordination des décisions stratégiques au niveau provincial.

Le fait que les urbanistes traitent souvent les dossiers de gestion de la croissance et du logement d'une façon très différente constitue un thème important dans cette étude. Il est évident que ces deux questions politiques sont étroitement reliées. Après tout, la construction de logements est certainement la forme d'aménagement du sol la plus importante sur le plan de la superficie et influe considérablement sur les besoins de transport. Toutefois, les gouvernements provinciaux et les municipalités ont souvent des points de vue distincts sur ces questions.

La gestion de la croissance est considérée comme une intervention relativement légitime de la part du gouvernement provincial. En Colombie-Britannique et au Québec, le gouvernement provincial intervient par l'intermédiaire de l'organisme de protection du territoire agricole qu'il a mis sur pied pour réduire au minimum la superficie des terrains agricoles en voie d'urbanisation. En Ontario, le gouvernement provincial se sert de ses pouvoirs d'approbation pour influencer sur les décisions d'aménagement des autorités municipales. Ces diverses initiatives provinciales encouragent les municipalités à concentrer l'urbanisation dans les espaces déjà bâtis, à améliorer l'efficacité des services municipaux existants et à réduire le besoin d'offrir de nouveaux services.

Par contre, les politiques de logement qui obligent les municipalités à assurer la construction de divers types de logements et à favoriser un certain mélange de couches sociales sont considérées comme des incursions illégitimes des gouvernements provinciaux dans les secteurs de compétence des municipalités. Dans la région de Toronto, les tentatives du gouvernement provincial pour influencer sur la construction de logements ont donné lieu à des conflits généralisés entre les municipalités et le gouvernement provincial. Dans les régions de Vancouver et de Montréal, les gouvernements provinciaux ont répugné à intervenir de cette façon et ont plutôt préféré considérer le logement comme une des responsabilités des autorités municipales.

L'une des conséquences des différences de traitement accordées à la gestion de la croissance et au logement est la suivante : l'intérêt du gouvernement provincial en ce qui concerne l'offre d'un éventail de types de logements à des densités différentes est mal articulé au niveau local. Lorsque les municipalités de chaque région à l'étude entreprennent des initiatives de densification résidentielle, elles semblent réagir à de nouvelles conditions économiques, démographiques et financières au niveau local et non aux pressions politiques du gouvernement provincial.

Les grandes villes veulent vraiment réduire les déplacements vers le noyau urbanisé, répondre à l'évolution de la demande de logements, optimiser les infrastructures existantes et, dans le cas de Montréal, freiner le dépeuplement. Dans deux des trois villes (Vancouver et Montréal), le noyau urbanisé bénéficie d'une charte provinciale spéciale qui lui permet d'avoir recours à des outils politiques novateurs.

Certains principes généraux sont manifestes dans les initiatives de densification des noyaux urbanisés. La plupart d'entre eux visent à préserver le plus possible le cachet des quartiers existants, à orienter la croissance vers les noyaux et corridors commerciaux et très bien desservis par les transports en commun, et à créer de «nouveaux quartiers» dans les terrains à vocation industrielle déclassés, les secteurs ferroviaires et le long des rives. Les trois grandes villes de notre

étude ont vivement essayé d'encourager la construction de logements sociaux grâce à leurs sociétés municipales de logement et à l'utilisation des terrains dont elles sont propriétaires. Chacune a adopté ou envisagé d'adopter des politiques de réutilisation adaptative et permet systématiquement les aménagements intercalaires à petite échelle.

Toutefois, il existe certaines différences. En adoptant le concept de centres de quartier dans son nouveau plan communautaire officiel qui vient d'être approuvé, la ville de Vancouver a devancé les villes de Montréal et de Toronto au chapitre de la promotion de l'évolution des quartiers. Une politique semblable provoquerait une résistance farouche à Toronto et ne serait pas sérieusement envisagée à Montréal où les pressions à la croissance ne sont pas aussi intenses. Le succès de Vancouver à cet égard et à l'égard d'autres politiques de densification est en partie imputable à son programme vigoureux de participation du public à la réalisation de compromis entre la protection du caractère des quartiers et la promotion d'un système régional fonctionnel et efficace dont profiteront les citoyens.

Les initiatives de densification dans les grandes villes font face à des obstacles similaires. Par exemple, les promoteurs sont parfois dissuadés d'y construire des ensembles d'habitation pour les raisons suivantes :

- les possibilités d'économies d'échelle sont minimales étant donné que les projets d'aménagement intercalaire conviennent à un site en particulier et qu'on ne peut pas ordinairement appliquer les mêmes plans à d'autres sites;
- les procédures administratives et de zonage sont plus compliquées et exigeantes;
- l'opposition des citoyens aux projets d'aménagement intercalaire est souvent plus grande dans les noyaux urbanisés qu'en périphérie;
- il est difficile de regrouper des terrains dans les noyaux urbanisés et les prix des biens fonciers sont plus élevés.

Il semblerait que les obstacles liés à la contamination des terrains à vocation industrielle soient plus élevés dans la région de Toronto qu'à Vancouver ou Montréal. Cela est en partie dû à la gravité du problème de la contamination à Toronto et aux exigences très strictes du cadre de réglementation du gouvernement provincial en matière de déclassement des terrains à vocation industrielle. Les initiatives de densification provoquent une résistance plus importante des défenseurs du patrimoine à Montréal qu'ailleurs, mais il s'agit d'une grande force dont les trois régions doivent tenir compte. À Vancouver, la hauteur des bâtiments constitue un sujet particulièrement controversé par suite de la réduction de la vue qu'elle sous-tend.

Les banlieues des trois régions à l'étude ont adopté des politiques de densification par suite des facteurs suivants : le vieillissement de la population, les contraintes fiscales, les tendances du marché concernant des logements plus petits, la protection des caractéristiques écologiques et le besoin de contrôler l'urbanisation graduelle de certains secteurs de banlieue suite à l'application des forces du marché.

Les politiques de densification dans les banlieues des trois régions sont plus aléatoires et difficiles à classer. Certaines municipalités de banlieue s'opposent farouchement à la modification de l'espace bâti, tandis que d'autres sont plus enthousiastes face aux possibilités de densification. De nombreuses municipalités de banlieue des trois régions ont adopté des politiques pour promouvoir la densification des artères, l'aménagement de nouveaux terrains plus petits, les logements secondaires et les aménagements intercalaires. Dans la région de Vancouver, les municipalités de banlieue favorisent également la construction de centres régionaux dans un certain nombre de grands noyaux bien desservis par les transports en commun. Il en est de même dans certaines municipalités de banlieue de Toronto et dans les municipalités plus au stade de la maturité de Montréal.

Les principaux obstacles à la densification dans les banlieues des trois régions à l'étude sont les suivants : antipathie généralisée face aux aménagements de type urbain et à densité élevée, désir de limiter le nombre de logements à prix abordable dans la collectivité, disponibilité immédiate de terrains à des fins d'aménagement de nouveaux lotissements, influence politique des promoteurs immobiliers, absence de consensus entre les fonctionnaires municipaux et les urbanistes sur la non-désirabilité des ensembles à densité faible, manque d'enthousiasme des professionnels de la conception urbaine (ingénieurs des transports et des travaux publics, etc.) envers l'adoption de nouvelles normes en faveur de la densification, et dépendance pratiquement malade à l'égard des déplacements en automobile dans les banlieues.

## Bibliographie

- Advisory Committee on Regulatory Barriers to Affordable Housing. 1991. *"Not in my Back Yard" Removing Barriers to Affordable Housing*. Washington, DC, US Department of Housing and Urban Development.
- Alexander, Don, et Ray Tomalty. 1994. *Urban Policy for Sustainable Development: Taking a Wide-Angle View*. Winnipeg, Institute for Urban Studies.
- Andrew, Caroline. 1994. «Federal Urban Activity: Intergovernmental Relations» dans *The Changing Canadian Metropolis: A Public Policy Perspective*, publié sous la direction de F. Frisken, 427-457. Berkeley, CA et Toronto, University of California et Institut urbain du Canada.
- Angus Reid Group. 1992. «Transport to work: Eight selected cities» dans *Sustainable Cities* 1 (2): 1-5.
- Audirac, Ivonne, Anne H. Shermeyen, et Marc T. Smith. 1990. «Ideal Urban Form and Visions of the Good Life: Florida's Growth Management Dilemma» dans *American Planning Association Journal* 56 (4): 470-482.
- Audirac, Ivonne, Anne H. Shermeyen, et Marc T. Smith. 1992. «Is the Development Debate of the 1990s to Resonate as a Fanfare for Community?» dans *American Planning Association Journal* 58 (automne): 514-516.
- Bahl, Roy W. 1969. *Metropolitan City Expenditures: A Comparative Analysis*. Lexington, KY, University of Kentucky Press.
- Barnard, Peter. 1981a. *Sensitive Infill Housing: St. John's Case Study*. Ottawa, SCHL.
- Barnard, Peter. 1981b. *Sensitive Infill Housing: Winnipeg Case Study*. Ottawa, SCHL.
- Berridge Lewinberg Greenberg Ltd. Décembre, 1991a. *Guidelines for the Reurbanization of Metropolitan Toronto*. Toronto, Municipality of Metropolitan Toronto.
- Berridge Lewinberg Greenberg Ltd. Décembre, 1991b. *Study of the Reurbanisation of Metropolitan Toronto*, Toronto, Municipality of Metropolitan Toronto.
- Bookchin, Murray. 1973. *The Limits of the City*. Montréal, Black Rose Books.
- Bookout, Lloyd W. 1992. «Neotraditional Town Planning: The Test of the Market Place» dans *Urban Land* (juin): 12-18.
- Booth, A. 1985. «Housing Type and the Residential Experience of Middle-Class Mothers» dans *Sociological Focus* 18 (2): 97-117.
- Bourne, Larry S. 1984. «Planning for the Toronto Region: By whom and for whom» dans *Plan Canada* 24 (3/4): 137-139.

- Bourne, Larry S. 1989. «Are New Urban Forms Emerging? Empirical Tests for Canadian Urban Areas» dans *The Canadian Geographer* 33 (4): 312-328.
- Bourne, L.S. 1991. «Recycling Urban Systems and Metropolitan Areas: A Geographical Agenda for the 1990s and Beyond» (The Roepke Lecture in Economic Geography) dans *Economic Geography* 67 (juillet): 185-209.
- Bourne, Larry S. 1992a. «Population Turnaround in the Canadian Inner City: Contextual Factors and Social Consequences» dans *Canadian Journal of Urban Research* 1 (1): 69-92.
- Bourne, Larry S. 1992b. «Self-Fulfilling Prophecies? Decentralization, Inner City Decline, and the Quality of Urban Life» dans *American Planning Association Journal* 58 (automne): 509-513.
- Brazer, Harvey E. 1959. *City Expenditures in the United States*. New York, National Bureau of Economic Research.
- Breheny, Michael J. 1991. «The Contradictions of the Compact City» dans *Town and Country Planning* 60 (1): 12-20.
- British Columbia Housing. 1993. *Affordable Housing Builds Strong Communities*. Victoria, British Columbia Ministry of Municipal Affairs, Recreation and Housing.
- British Columbia Round Table on the Environment and Economy. Mai 1993. *Georgia Basin Initiative*. Victoria, BC Round Table on the Environment and Economy.
- British Columbia Ministry of Municipal Affairs. January 1995 and October 1995. *Growth Strategies Statutes Amendment Act*. Victoria: British Columbia Ministry of Municipal Affairs.
- British Columbia Round Table on the Environment and Economy. Juin 1994. *State of Sustainability: Urban Sustainability and Containment*. Victoria, BC Round Table on the Environment and Economy.
- Brown, Lester R., et Jodi L. Jacobson. 1987. *The Future of Urbanization: Facing the Ecological and Economic Constraints*. Washington DC, Worldwatch Institute.
- Burnaby, City of. 17 novembre 1994. *Report on GVRD's Residential Growth Targets for Burnaby*. Burnaby, Planning Department.
- Calthorpe, Peter. 1993. *The Next American Metropolis: Ecology, Community, and the American Dream*. New York, Princeton Architectural Press.
- Centre for the Study of Commercial Activity, Ryerson Polytechnic University. 1996. *Commercial Structure of the Greater Toronto Area 1996*. Toronto, Metropolitan Toronto Planning Department.
- Cervero, Robert. 1991. Congestion Relief: The Land Use Alternative. *Journal of Planning Education and Research* 10 (2): 119-129.
- Charbonneau, François, Pierre Hamel, et Michel Barcelo. 1994. «Urban Sprawl in the Montréal Area: Policies and Trends» dans *The Changing Canadian Metropolis: A Public Policy Perspective*, publié sous la direction de F. Frisken, Berkeley, CA et Toronto, University of California et Institut canadien des urbanistes.

- Coffey, William J. 1994. *The Evolution of Canada's Metropolitan Economies*. Montréal, Institut de recherches en politiques publiques.
- Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto. 1990. *Point tournant*. Toronto, la Commission.
- Commission sur la réforme de l'aménagement et l'exploitation du territoire en Ontario. 1992. *Draft Report*. Toronto, la Commission.
- Commission sur la réforme de l'aménagement et l'exploitation du territoire en Ontario. 18 décembre 1992. *Draft Report on the Commission on Planning and Development Reform in Ontario*. Toronto, la Commission.
- Cooper, Marcus C. 1986. «Design as if People Mattered» dans *Sustainable Communities: A New Design Synthesis for Cities, Suburbs, and Towns*, publié sous la direction de S. Van der Ryn et P. Calthorpe, San Francisco, Sierra Club Books.
- D'Amour, David. Janvier 1991. *Développement durable et le logement*. Ottawa, SCHL.
- D'Amour, David. Mars, 1993. *Vue d'ensemble des liens entre le développement durable et l'habitation*. Ottawa, SCHL.
- DeGrove, John. 1992. *Planning and Growth Management in the States*. Cambridge, Mass., Lincoln Institute of Land Policy.
- DeMarco, Christina. 1995. «Industrial Lands Strategy: City of Vancouver Draws the Line» dans *Intensification Report* 13: 3-8.
- Des Rosiers, François. 1992. «Urban Sprawl and the Central City» dans *Plan Canada* 32 (1): 14-18.
- Downing, Paul B., et Richard D. Gustely. 1977. «The Public Service Costs of Alternative Development Patterns: A Review of the Evidence» dans *Local Service Pricing Policies and their Effect on Urban Spatial Structure*, publié sous la direction de P. B. Downing, 64-85. Vancouver, University of BC.
- Downs, Anthony. 1973. *Opening up the Suburbs: A Strategy for Americans*. New Haven, Conn., Yale University Press.
- Dupré, Stefan J. 1968. *Intergovernmental Finance in Ontario, a Provincial-Level Perspective*. Toronto, préparé pour la «Ontario Commission on Taxation».
- Ekos Research Associates Inc. 1988. *The Impact of Conversions on Neighbourhoods: Property Values and Perceptions*. Ontario, ministère du Logement.
- Ekos Research Associates Inc. 1989. *Evaluation of Property Value Impacts: Non-Profit Housing, Summary Report*. Toronto, ministère du Logement de l'Ontario.
- Ekos Research Associates Inc. 1994. *Impacts of Social Housing, Final Report*. Ottawa, SCHL.
- Elkin, T., D. McLaren, et M. Hillman. 1991. *Reviving the City: Towards Sustainable Urban Development*. Londres, Friends of the Earth.

- Energy Pathways Inc. Novembre 1994. *Stratégie de gestion pour faire face au syndrome PDMC*. Ottawa, SCHL.
- Environmental Council of Alberta. Mars 1988. *Environment by Design*. Edmonton, The Council.
- Essiambre, Phillips, Desjardins Ltd. 1995. *Coûts de l'infrastructure associés aux approches traditionnelles et nouvelles en matière d'aménagement*. Ottawa, SCHL.
- Fallis, George. 1994. «The Federal Government and the Metropolitan Housing Problem» dans *The Changing Canadian Metropolis: A Public Policy Perspective*, publié sous la direction de F. Frisken, 777-798. Berkeley, Institute of Government Studies Press, University of California.
- Farncombe, Andrew. 1993. Urban Intensification: What Seems to be the Critical Factors for Success and Failure? Document de cours, York University.
- Feldman, Elliot J. 1987. «On the Fringe: Controlling Urban Sprawl in Canada and the United States» dans *Land Rites and Wrongs: The Management, Regulation and Use of Land in Canada and the United States*, publié sous la direction de E. J. Feldman et M. A. Goldberg, 125-146. Cambridge, MA, Lincoln Institute of Land Policy.
- Feldman, Lionel. 1995. «Metro Toronto: Old Battles-New Challenges» dans *The Government of World Cities: The Future of the Metro Model*, publié sous la direction de L. J. Sharpe, 203-225. Chichester, John Wiley & Sons.
- Fowler, E.P. 1991. «Land Use in the Ecologically Sensible City» dans *Alternatives* 18 (1): 26-35.
- Fraser Basin Management Program. 1996. *State of the Fraser Basin: Assessing Progress Towards Sustainability*. Burnaby, BC, The Program.
- Frisken, Frances. 1990. *Planning and Servicing the Greater Toronto Area: the Interplay of Provincial and Municipal Interests*. Toronto, York University Urban Studies Working Paper 12.
- Frisken, Frances. 1994a. «Metropolitan Change and the Challenge to Public Policy» dans *The Changing Canadian Metropolis: A Public Policy Perspective*, publié sous la direction de F. Frisken, 1-35. Berkeley, CA, et Toronto, University of California et Institut canadien des urbanistes.
- Frisken, Frances. 1994b. «Provincial Transit Policy-Making for the Toronto, Montréal and Vancouver Regions» dans *The Changing Canadian Metropolis*, publié sous la direction de F. Frisken, 497-540. Berkeley, CA, et Toronto, The Institute of Governmental Studies et Institut canadien des urbanistes.
- Gardner Church & Associates. Décembre 1993. *La relation entre la contamination du sol urbain et le logement au Canada*. Ottawa, SCHL.
- Garreau, Joël, 1991. *Edge City: Life on the New Frontier*. New York, Doubleday.
- Gertler, Len O. 1984. «Not with a Bang? Reflections on Ontario Planning, About 1965 to 1975» dans *Plan Canada*, mars 1984: 157-160.

- Gilbert, Richard. 1993. «Does Sustainable Transportation Mean Cities without Cars?» dans *Intensification Report* 11: 6-8.
- Gilbert, Richard, et Penny Pepperell. Novembre 1994. *Central Area Location Study: Final Report*. Toronto, City of Toronto, Planning and Development Department.
- Goldberg, Michael A., et John Mercer. 1986. *The Myth of the North American City: Continentalism Challenged*. Vancouver, University of British Columbia Press.
- Goodman, Paul, et Percival Goodman. 1960 (publié à l'origine en 1947). *Communitas: Means of Livelihood and Ways of Life*. New York, Vintage Books.
- Gordon, Peter, et Harry W. Richardson. 1989. «Gasoline Consumption and Cities: A Reply» dans *APA Journal* 55 (3): 342-346.
- Gordon, P., et H.L. Wong. 1985. «The Costs of Urban Sprawl: Some New Evidence» dans *Environment and Planning A* 17: 661-666.
- Gouvernement du Québec. 1989. *Housing Assistance Programs in Québec*. Québec.
- Greater Toronto Area Task Force. Janvier 1996. *Greater Toronto*. Toronto, The Task Force.
- Greater Vancouver Regional District. 1975. *The Livable Region 1976/1986*. Vancouver, GVRD.
- Greater Vancouver Regional District. 1990. *Creating Our Future: Steps to a More Livable Region*. Vancouver, GVRD.
- Greater Vancouver Regional District. 1992. *Greater Vancouver Key Facts*. Vancouver, GVRD.
- Greater Vancouver Regional District. Août 1993a. *Managing Greater Vancouver's Growth*. Vancouver, GVRD.
- Greater Vancouver Regional District. Février 1993b. *Major Centres in Greater Vancouver: Current Status and Policy*. Vancouver, GVRD Strategic Planning Department.
- Greenberg, Ken; Maguire, R. 1988. «The Architecture of Emerging Public Spaces: Suburban Intensification in Toronto, Canada» dans *The City of the 21st Century Conference*, publié sous la direction de M. Pihlak, 119-124. Phoenix, Arizona, Arizona State University.
- Groupe de travail sur Montréal et sa région. Décembre 1993. *Montreal: A City-Region*. Montréal, Groupe de travail.
- Halifax, City of. 1992. *The Peninsula: Increasing Opportunities for High Density Housing*. Halifax, City of Halifax.
- Harris, Richard. 1991. «Housing» dans *Canadian Cities in Transition*, publié sous la direction de T. Bunting et P. Fillion, 350-378. Toronto, Oxford.
- Harvey, R.O., et A.V. Clark. 1965. «The Nature and Economics of Urban Sprawl» dans *Land Economics* 41 (1): 19-30.
- Hemson Consulting Ltd. Décembre 1993. *Report of the GTA House Forms and Densities Steering Committee*. Toronto, Office of the Greater Toronto Area.

- Hemson Consulting Ltd., et Cooper & Lybrand Consulting Group. Août 1993. *The Outlook for Population and Employment in the GTA*. Toronto, Office of the Greater Toronto Area.
- Hiss, Tony. 1990. *The Experience of Place*. New York, Alfred A. Knopf, Inc.
- Hitchcock, John (sous sa direction) 1991. *The Greater Toronto Area 1990-2021: Some Strategic Issues, Proceedings of Four Seminars Organized by the Centre for Urban and Community Studies and the Program in Planning University of Toronto*. Toronto, Program in Planning, University of Toronto.
- Hitchcock, John. 1994. «A Primer on the Use of Density in Land Use Planning», Toronto, Program in Planning, University of Toronto.
- Hodge, Gerald. 1995. «Look Who's Going Grey: Seniors in the Suburbs, the New Reality» dans *Intensification Report*, juillet-août: 11-13.
- Hollo, William. 1989. «Enforcing Regional Priorities Through Regional Official Plans». Communication présentée à la conférence intitulée «Working with Regional Government: Development Issues», 13 février 1989, à Toronto.
- Holtzclaw, John. 1991. *Explaining Urban Density and Transit Impacts on Auto Use*. San Francisco, Natural Resources Defence Council/Sierra Club.
- IBI Group. Juin 1990a. *Greater Toronto Area Urban Structure Concepts Study: Summary Report*. Toronto, Greater Toronto Coordinating Committee.
- IBI Group. Février 1993. *Déplacements urbains et développement durable : l'expérience canadienne*. Ottawa, SCHL.
- Informa Inc. Janvier 1992. *In-depth Communication Development Study: Managing Growth Within a Sound Social, Economic and Natural Framework*. Toronto, Office of the Greater Toronto Area.
- Institut canadien des urbanistes. 1991. *Charrette on Housing Two Million in the Greater Toronto Area by 2021*. Toronto, Institut canadien des urbanistes.
- Institut canadien des urbanistes. 1991. *Housing Intensification: Policies, Constraints, and Options*. Toronto, Institut canadien des urbanistes.
- Institut canadien des urbanistes. Septembre, 1990. *Reflections on Sustainable Planning: The Implications of Sustainable Development for Planning and the Canadian Institute of Planners*. Ottawa, Institut canadien des urbanistes.
- Isard, Walter, et Robert Coughlin. 1956. «Municipal Costs and Revenues Resulting from Community Growth» dans *American Planning Association Journal* 22 (1): 239-251.
- Isin, Engin, et Ray Tomalty. 1993. *Repeuplement des villes : initiatives canadiennes de densification résidentielle*. Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement.
- Jacobs, Jane. 1961. *The Death and Life of Great American Cities*. New York, Random House Books.

- Kanter, Ron. 1990. *Space for All: Options for a Greater Toronto Area Greenlands Strategy*. Toronto, The Greater Toronto Area Greenlands Strategy.
- Kearns, Carolyn. 1981. *Infill Housing: Economics of Infill*. Ottawa, SCHL.
- Kitchener, Ville de. 1991. *Housing Intensification Study*. Kitchener, Ville de Kitchener.
- Kivell, Philip. 1993. *Land and the City*. Londres, Routledge.
- Klein & Sears, Environics Research Group, Clayton Research Associates, Lewinberg Consultants, et Poole Walker, Milligan. Mars 1983. *Study of Residential Intensification and Rental Housing Conservation, Part I: Detailed Summary of Findings and Recommendations*. Toronto, ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario et Association des municipalités de l'Ontario.
- Kulisek, Larry, et Trevor Price. 1988. «Ontario Municipal Policy Affecting Local Autonomy: A Case Study Involving Windsor and Toronto» dans *Urban History Review* XVI (3): 255- 269.
- Ladd, Helen F. 1992. «Population Growth, Density and the Costs of Providing Public Services» dans *Urban Studies* 29 (avril): 273-295.
- Ledebur, Larry C., et William R. Barnes. Février 1993. *All in it Together: Cities, Suburbs and Local Economic Regions*. Washington, DC, National League of Cities.
- Lehman & Associates. Mars 1995. *Urban Density Study*. Toronto, Office of the Greater Toronto Area.
- Leo, Christopher, et Robert Fenton. 1990. «Mediated Enforcement and the Evolution of the State: Canadian City Centre Development» dans *International Journal of Urban and Regional Research* 14 (2): 185-206.
- Levinson, David M., et Ajaz Kumar. 1994. «The Rational Locator: Why Travel Times Have Remained Stable» dans *American Planning Association Journal* 60: 319-332.
- Ley, David, Daniel Hiebert, et Geraldine Pratt. 1992. «Time to Grow Up? From Urban Village to World City, 1966-1991» dans *Vancouver and Its Region*, publié sous la direction de G. Wynn et T. Oke, 234-266. Vancouver, UBC Press.
- Lower Mainland Planning Board. 1956. *Urban Sprawl*. New Westminster, BC, Lower Mainland Planning Board.
- Mantell, Michael A., Stephen Harper, et Luther Propst. 1990. *Creating Successful Communities: A Guidebook to Growth Management Strategies*. Covelo, CA, Island Press.
- Marchand, Claude, et Janine Charland. 1992. *Frangé périurbaine : revue des modes et des coûts de développement*. Toronto, Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales.
- Martinez, Marco A. 1988. *The Effects of Subsidized and Affordable Housing on Property Values: A Survey of Research*. Los Angeles, CA, State of California, Housing and Community Development.

- Mary McDonough Research Associates. Avril 1994. *Comprehensive Buyer Profile*. Toronto, Greater Toronto Home Builders Association.
- Mathur, Brijesh. 1990. «Community Planning and Sustainable Urban Development» dans *Ethical Dimensions of Sustainable Development and Urbanization: Seminar Papers*, publié sous la direction de M. A. Beavis, Winnipeg, Institute of Urban Studies, University of Winnipeg.
- Maynes, Clifford. 1990. *Sustainability as if We Mean It: An Action Agenda Prepared by Ontario's Citizen Groups and Environmental Organizations*. Toronto, OEN.
- Michelson, W. 1985. *From Sun to Sun: Daily Obligations and Community Structure in the Lives of Employed Women and Their Families*. New Jersey, Rowan and Allanheld.
- Ministère des Affaires municipales du Québec. 1994. *Orientations du gouvernement en matière d'aménagement : pour un aménagement concerté du territoire*. Québec : Ministère des Affaires municipales du Québec.
- Murchie, Graham. 1995. «Looking Beyond Vancouver's Picture Postcard Beauty» dans *Plan Canada* 35 (3): 9-10.
- Navarro, Peter, et Richard Carson. 1991. «Growth Controls: Policy Analysis for the Second Generation» dans *Policy Sciences* 24: 127-152.
- Neuman, Michael. 1991. «Utopia, Dystopia, Diaspora» dans *American Planning Association Journal* 57 (3): 344-347.
- Newby, H. 1990. «Revitalizing the Countryside: The Opportunities and Pitfalls of Counter-Urban Trends» dans *Journal of the Royal Society of Arts* 54 (9): 12-24.
- Newman, P. W. G. et J. R. Kenworthy. 1989. *Cities and Automobile Dependence: An International Sourcebook*. Gower, Aldershot.
- Nowlan, David M., et Greg Stewart. 1991. «Downtown Population Growth and Commuting Trips: Recent Experience in Toronto» dans *Journal of the American Planning Association* 52 (printemps): 165-182.
- O'Brien, Tom, et Philip Jessup. 1991. *Automobile Dependency and the Ontario Urban Environment*. Ottawa, Les Amis de la terre Canada.
- Office de planification et de développement du Québec. Septembre 1977. *Évolution et orientation du développement et de l'aménagement de la région de Montréal*. Québec, OPDQ.
- Office of the Greater Toronto Area. sans date. *What is the OGTA?* Toronto, OGTA.
- Office of the Greater Toronto Area. 1992a. *Urban Form: Bringing the Vision into Focus*. Toronto, OGTA Provincial-Municipal Urban Form Working Group.
- Office of the Greater Toronto Area. 1992b. *GTA 2021: Infrastructure Requirements. Report to the Office for the Greater Toronto Area*. Toronto, OGTA, Infrastructure Working Group.
- Ontario Environment Network. 1990. *Sustainability As If We Meant It*. Toronto, OEN.

- Ontario, ministère des Affaires municipales. 1992. *Growth and Settlement: Policy Guidelines*. Toronto, ministère des Affaires municipales.
- Ontario, ministère des Finances. Novembre 1994. *Ontario Economic Outlook 1994-1998*. Toronto, ministère des Finances.
- Ontario, ministère des Transports. Mars 1995. *Towards a Greater Toronto Area Transportation Plan: Framework and Approach*. Toronto, ministère des Transports de l'Ontario.
- Ontario, ministère des Transports. Mars 1995. *Towards a Greater Toronto Area Transportation Plan: The Challenges*. Toronto, ministère des Transports de l'Ontario.
- Ontario, ministère des Transports. Mai 1988. *Transportation Directions for the Greater Toronto Area*. Toronto, ministère des Transports de l'Ontario.
- Ontario, ministère des Transports et ministère des Affaires municipales. 1992. *Transit-Supportive Land Use Planning Guidelines*. Toronto, MTO et MAM.
- Ontario, ministère du Logement. 1989. *Land Use Planning for Housing Policy Statement*. Toronto, ministère du Logement de l'Ontario.
- Organisation de coopération et de développement économiques. 1990. *Environnement urbain : quelles politiques pour les années 1990?* France, Publications de l'OCDE.
- Owens, Susan. 1986. «Strategic planning and energy conservation» dans *Town Planning Review* 57 (1): 69-86.
- Paehlke, Robert. Mars 1991. *The Environmental Effects of Urban Intensification*. Toronto, ministère des Affaires municipales de l'Ontario, Direction des politiques de planification municipale.
- Parent, Lucie. 1985. *Les MRC: un devenir perpétuel*. Montréal, Institut national de la recherche scientifique.
- Pianosi, Karen. 1991. «Intensive Care: Public Participation and Urban Design» dans *Plan Canada* 31 (6): 46-53.
- Pickering, Ville de. Juin 1995. *Draft Official Plan*. Pickering, Planning Department.
- Price, Trevor. 1995. «Council-Administration Relations in City Governments» dans *Canadian Metropolitics: Governing Our Cities*, publié sous la direction de J. Lightbody, 193-214. Toronto, Copp Clark.
- Poulton, Michael. 1995. «Affordable Homes at an Affordable (Social) Price» dans *Home Remedies: Rethinking Canadian Housing Policies*, publié sous la direction de G. Fallis, M. Poulton, L. B. Smith, J. Seelig, M. Seelig et J. Sewell, 50-122. Toronto, CD Howe Institute.
- Pushkarev, Boris S., et Jeffrey M. Zupan. 1977. *Public Transportation and Land Use Policy*. Bloomington, Ind., Indiana University Press.
- Québec, ministère des Affaires municipales. Avril 1977. *L'urbanisation dans la comurbation montréalaise*. Québec, ministère des Affaires municipales.

- Québec, ministère des Transports. 1994. *Planification des transports et révision des schémas d'aménagement*. Québec, ministère des Transports.
- Québec, ministère des Transports. 1995. *Towards a Transportation Plan for the Region of Montreal. Phase 1: Choices*. Québec, ministère des Transports.
- Quesnel, Louise. 1990. «Political Control Over Planning in Québec» dans *International Journal of Urban and Regional Research* 14 (1): 25-48.
- Real Estate Research Corporation. 1974. *The Costs of Sprawl*. Washington, DC, Real Estate Research Corporation.
- Regina, Ville de. 1993. *Residential Redevelopment Potential: Inner City Neighbourhoods*. Regina, City of Regina.
- Richardson, Nigel. 1992. «Canada» dans *Sustainable Cities: Urbanization and the Environment in International Perspective*, publié sous la direction de R. Stren, 145-168. Oxford, Westview Press.
- Richardson, Nigel, John Hitchcock, Barry Mitchell, et Beth Savan. Novembre 1991. *Ontario's Future: People, Land and the Environment: A Discussion Paper*. Toronto, University of Toronto, Innis College et Department of Geography.
- Roseland, Mark. 1992. *Sustainable Communities: A Resource Book for Municipal and Local Government*. Ottawa, Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie.
- Ruppert, Evelyn. 1995. «Looking Ahead: New Provincial Policies on Planning and Intensification» dans *The Intensification Report* (17): 43-44.
- Sancton, Andrew. 1985. *Governing the Island of Montreal: Language Differences and Metropolitan Politics*. Berkeley, CA, University of California Press.
- Sancton, Andrew. 1994. *Governing Canada's City-Regions*. Montréal, Institut de recherches en politiques publiques.
- Société canadienne d'hypothèques et de logement. 1995. *Rapport sur les logements locatifs, Toronto*. Ottawa, SCHL.
- Société canadienne d'hypothèques et de logement. 1995. *Situation du logement au Canada*. Ottawa, SCHL.
- Secondary Suites Policy Committee. Août 1994. *Report of the Secondary Suites Policy Committee*. Victoria, British Columbia Ministry of Municipal Affairs.
- Seelig, Michael, et Alan Artibise. 1991. *From Desolation to Hope: The Pacific Fraser Region in 2010*. Vancouver, Board of Trade.
- Self, Peter. 1982. *Planning the Urban Region*. University, AL, University of Alabama.
- Sewell, John. 1993. *The Shape of the City: Toronto Struggles with Modern Planning*. Toronto, University of Toronto Press.

- Simpson, Ray. 1993. «Residential Intensification: The Wrong Planning Debate» dans *The Intensification Report* 1 (1): 6-8.
- Skelly, Michael. 1993. «Housing Intensification in the City of Toronto: Constraints to Implementation» dans *Current Issues Paper*, University of Toronto.
- Slack, Enid. 1994. *Analyse des redevances d'exploitation prélevées par les municipalités canadiennes*. Toronto, CIRUR.
- Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal (STCUM). 1987. *Enquête Origine-Destination*. Montréal, STCUM.
- Spence, David. 1994. «Bill 120: A Toronto Perspective» dans *The Intensification Report* (10): 15-18.
- St. John's, Ville de. 1991. *Infill Housing: A Profile 1982-1990*. St. John's, NFLD, Research and Information Division, Planning Department.
- Thibodeau, Jean-Claude, Marcel Gaudreau et Jeannine Bergeron. 1986. *Le Zonage agricole: Un bilan positif*. Montréal, Institut national de la recherche scientifique.
- Thompson, Wilbur R. 1965. *A Preface to Urban Economics*. Baltimore, John Hopkins Press, pour Resources for the Future.
- Thunder Bay, Ville de. Juillet 1991. *Residential Intensification: Surveys Report*. Thunder Bay, City of Ontario, Long Range Planning Section, City of Planning and Building Department.
- Toronto, Ville de. 1989. *Housing on Toronto's Main Streets, City of Proposals Report*. Toronto, City of Toronto Planning Department.
- Transit Integration Task Force. 1994. *Beyond the Periphery: Final Report of the Transit Integration Task Force*. Toronto, ministère des Transports de l'Ontario.
- Trépanier, Marie-Odile. 1993. «Metropolitan Governance in the Montréal Area» dans *Metropolitan Governance: American/Canadian Intergovernmental Perspectives*, publié sous la direction de D. N. Rothblatt et A. Sancton, 53-110. Berkeley, CA, Institute of Governmental Studies, University of California.
- Troy, Patrick. 1992. «The New Feudalism» dans *Urban Futures Journal* 2 (2): 36-44.
- United Way of the Lower Mainland and Associates. Janvier 1993. *Implication of Social Trends for Growth Management and Transportation Planning in the Lower Mainland*. Vancouver, United Way.
- Urban Development Institute, Ontario Region. 1989. *The Greater Toronto Area Outlook - Year 2011*. Toronto, UDI.
- Urban Development Institute, Pacific Region. Septembre 1991. *Planning for Tomorrow: The Next Generation*. Vancouver, UDI.
- Urban Development Institute, Pacific Region. 1993. *Back to the Future: Re-Designing Our Landscapes With Form, Place, and Density*. Vancouver, UDI.

- van Vliet, William. 1991. *Human Settlements in the US: Sustaining Uneven Development*. Toronto, University of Toronto, Centre for Urban and Community Studies.
- Vancouver, Ville de. 1986. *New Neighbours: How Vancouver's Single-Family Residents Feel about Higher Density Housing*. Vancouver, Planning Department.
- Vancouver, Ville de. Juin 1990. *Clouds of Change: Final Report of the City of Vancouver Task Force on Atmospheric Change*. Vancouver, Planning Department.
- Vancouver, Ville de. Juillet 1990. *Industrial Lands Strategy*. Vancouver, Planning Department.
- Vancouver, Ville de. Avril 1991. *Housing Opportunities Strategy*. Vancouver, Planning Department.
- Vancouver, Ville de. 1995. *CityPlan: Directions for Vancouver*. Vancouver, Planning Department.
- Wadell, Paul. 1993. «Exogenous Workplace Choice in Residential Location Models: Is the Assumption Valid?» dans *Geographical Analysis* 25 (1): 65-82.
- Warren, C.L., A. Kerr, et A.M. Turner. 1989. *Urbanization of Rural Land in Canada, 1981-86*. Ottawa, Environnement Canada, Rapport sur l'état de l'environnement.
- Wheaton, William L. C., et Morton J. Schussheim. 1955. *The Cost of Municipal Services in Residential Areas*. Washington, D. C., United States Government Printing Office.
- Whitwell, Ken. 1995. «Sprawl and Intensification» dans *The Intensification Report* Novembre-Décembre (17): 4-6.
- Wronski, Wojciech, et John G. Turnbull. 1984. «The Toronto-Centred Region» dans *Plan Canada* 24 (3/4): 126-134