



De nouveaux
logements?
« Pas dans
ma cour! » :
Guide pour les
municipalités





Abordabilité et choix toujours (ACT) offre soutien et renseignements pratiques pour aider les municipalités à modifier les règlements relatifs à l'aménagement et à la construction, afin d'accroître le nombre de logements à prix abordable. Le programme est financé par la Société canadienne d'hypothèques et de logement et administré par la Fédération canadienne des municipalités, en collaboration avec l'Association canadienne des constructeurs d'habitations et l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine.



La **Fédération canadienne des municipalités (FCM)** est la voix nationale des gouvernements municipaux depuis 1901. La FCM encourage l'aménagement de collectivités durables pour l'amélioration de la qualité de vie, en favorisant des gouvernements municipaux forts, efficaces et responsables.



Forte de 60 années d'expérience, la **Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL)** collabore avec les organismes communautaires, le secteur privé, les organismes sans but lucratif et tous les ordres de gouvernement afin de trouver des solutions novatrices aux problèmes actuels de logement, de prévoir les besoins futurs et d'améliorer la qualité de vie de tous les Canadiens.



L'**Association canadienne des constructeurs d'habitations (ACCH)** est la « voix de l'industrie canadienne de la construction résidentielle ». Les membres de l'ACCH sont notamment des constructeurs de logements neufs, des promoteurs immobiliers, des entrepreneurs en rénovation, des fournisseurs, des gens de métier, des fabricants, des prêteurs et d'autres professionnels. Grâce aux efforts volontaires de ses membres, l'ACCH sert les consommateurs et les producteurs de logements en encourageant la qualité, l'abordabilité et un choix de logements pour l'ensemble des Canadiens.



L'**Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU)** est une organisation nationale sans but lucratif qui représente les responsables de la gestion et de la prestation de programmes de logement dans des collectivités partout au Canada. Elle a pour mission de promouvoir l'accès à des logements convenables et abordables en influençant les politiques et programmes de logement au pays.

Abordabilité et choix toujours (ACT)

Fédération canadienne
des municipalités
24, rue Clarence
Ottawa, (Ontario) K1N 5P3
Tél : 613-907-6242
Télé : 613-244-1515

www.programmeact.com
info@programmeact.com

*This document is also available in English on the Website
www.actprogram.com.*

Table des matières



Nota : L'information utilisée pour produire le présent guide provient de diverses sources, entre autres de recherches sur le Web, des études de cas d'ACT, d'articles savants, de documents gouvernementaux, de trousseaux d'outils sur le logement abordable et autres trousseaux du même type que *De nouveaux logements? « Pas dans ma cour! »*, ainsi que des entrevues ou des conversations avec une trentaine d'urbanistes, d'hommes et de femmes politiques locaux, de promoteurs, de défenseurs des droits et de citoyens.

Les études de cas reposent sur de l'information de première main, et des rapports des comités municipaux et des articles de journaux locaux ont été utilisés comme sources secondaires et complémentaires.

Sur le site Web d'ACT (www.programmeact.com), vous trouverez :

- une version électronique du présent guide au format PDF;
- une présentation adaptable en PowerPoint, comprenant des notes d'allocution, pour discuter des questions relatives à *De nouveaux logements? « Pas dans ma cour! »* avec vos collègues et d'autres intervenants.

Introduction.....2

Pourquoi un guide à l'intention des municipalités?.....2

Qu'est-ce que le syndrome « Pas dans ma cour »?.....3

Préoccupations les plus communes4

Bâtissons des collectivités : stratégies pour faire de plus en plus d'adeptes.....7

Application de la loi : cadres législatifs7

Ouverture de la boîte à outils : outils de planification.....9

Écoute : mobilisation de la collectivité et stratégies de communication..... 12

Apprentissage : outils éducatifs..... 16

Suivi : mise en œuvre et techniques de surveillance..... 18

Ressources 20

Introduction



Depuis longtemps, les citoyens cherchent à participer aux décisions qui influent sur leur mode de vie. Le phénomène « Pas dans ma cour » (PDMC) ne date peut-être pas d'hier, mais sa manifestation la plus récente est devenue un problème épineux entravant le processus d'aménagement. Quand un changement est proposé dans un quartier, il arrive que les résidents qui y vivent se montrent sceptiques, voire hostiles, à l'égard des nouveaux aménagements. Les promoteurs, les urbanistes et les fonctionnaires municipaux se retrouvent souvent sur la défensive, ayant à prouver les avantages d'un nouveau complexe d'appartements, de maisons en rangée ou de logements avec services de soutien.

Le présent document propose aux municipalités des moyens de se préparer à l'opposition de type « Pas dans ma cour », en mettant l'accent sur des techniques et des outils éprouvés pour obtenir l'aval de la collectivité. Il y aura toutefois des cas où les résidents ne seront pas convaincus des avantages du logement abordable ou d'une nouvelle construction intercalaire, quelle que soit la solidité du projet ou l'urgence du besoin. Des mécanismes d'appel et des changements aux règles en matière d'urbanisme pourront alors être nécessaires. Le moment sera alors venu de faire preuve de leadership municipal.

► Pourquoi un guide à l'intention des municipalités?

Dans le cadre d'un sondage mené par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) en collaboration avec la Fédération canadienne des municipalités (FCM), toutes

Programme ACT : exemples se rapportant au phénomène PDMC

Charlottetown : logements sans but lucratif de King's Square

S'inspirant d'une étude des attitudes des gens à l'égard du logement social, la Ville a élaboré une stratégie de gestion pour faire face à l'opposition liée au syndrome PDMC à l'égard d'un refuge pour sans-abri.

District de North Vancouver : logements accessoires

Le district de North Vancouver est parvenu à faire accepter par la collectivité les logements accessoires dans les quartiers constitués de maisons individuelles en se fondant sur la recherche se rapportant aux caractéristiques socio-démographiques des résidents actuels et futurs, des analyses des types de plaintes et des préoccupations et des problèmes de conformité au code du bâtiment.

Toronto : logements sans but lucratif NUC-TUCT

La Ville a créé un plan de stationnement novateur afin de répondre aux préoccupations des résidents et aux besoins d'unités au rez-de-chaussée.

On trouvera de plus amples renseignements sur ces projets à l'adresse www.programmeact.com.

les municipalités, peu importe leur taille, ont cité le syndrome PDMC comme le principal obstacle réglementaire au logement abordable et à la construction intercalaire¹. Le Comité national de gestion pour le programme Abordabilité et choix toujours (ACT) a reconnu la nécessité d'élaborer un guide afin d'aider les municipalités à faire face à l'opposition liée au syndrome PDMC². De plus, ce type de problèmes a été rencontré dans plusieurs projets financés par le programme ACT au cours des 15 dernières années ou plus.

¹ Sondage auprès de municipalités canadiennes : mesures de réglementation favorisant l'abordabilité et les choix de logements, SCHL, Série socio-économique, n° 87, 2001, www.schl.ca.

² Le programme Abordabilité et choix toujours (ACT) vise à améliorer la réglementation en matière d'urbanisme et de construction afin de réduire

le coût du logement et d'accroître les options en matière de logement. Des subventions sont offertes à des équipes locales comprenant des municipalités, des constructeurs et des intervenants du secteur qui amorcent une réforme réglementaire dans leur collectivité ou en font la promotion dans le but d'accroître le nombre de logements abordables (suivre à la page 3)

Le but du présent guide est d'aider la classe politique et les fonctionnaires municipaux à obtenir l'appui de la collectivité pour des projets de logement bien conçus, qu'il s'agisse de densification résidentielle, de logements accessoires ou de logements sans but lucratif financés par les pouvoirs publics, de logements avec services de soutien ou de logements à loyer modéré ou à d'autres formes de « logements abordables ». On espère que les utilisateurs du guide, qu'ils soient des hommes ou des femmes politiques ou encore des employés municipaux, y trouveront des stratégies et des tactiques qui conviendront à leur collectivité et qui les aideront à appuyer de bons projets de logement, même si l'opposition au sein de la collectivité persiste.

Le guide vise à présenter certaines des bonnes pratiques utilisées par des municipalités du pays, notamment des stratégies, des conseils pratiques et des outils pour faire accepter des projets bien conçus et planifiés. Des stratégies à court et à long terme sont incluses et regroupées par thème, afin de faciliter la consultation :

1. Cadres législatifs
2. Outils de planification
3. Approches de communication et de participation
4. Outils éducatifs
5. Techniques de surveillance et de mise en œuvre

On y trouvera des études de cas qui illustrent certaines des stratégies les plus efficaces employées au Canada aujourd'hui; chacune d'entre elle dépeint une situation, en soulignant le fait que l'on peut parvenir à un aménagement judicieux grâce à un processus faisant appel à la patience, à la compréhension et à l'engagement de l'ensemble des intervenants.

► Qu'est-ce que le syndrome « Pas dans ma cour »?

Le syndrome « Pas dans ma cour » est défini comme suit :

« Attitudes protectionnistes et tactiques d'exclusion et d'opposition adoptées par les groupes communautaires qui accueillent mal un nouvel aménagement dans leur quartier. » (SCHL. *Favoriser l'acceptation par les collectivités des projets de logements abordables et des refuges pour les sans-abri*, 2006.)

Le syndrome PDMC découle de préoccupations à propos de changements dans le quartier, qui peuvent aller de remarques à propos des caractéristiques présumées des nouveaux arrivants (souvent dans le cas des logements avec services de soutien ou des logements abordables) jusqu'à des préoccupations concernant les répercussions sur le quartier, comme la circulation et le type de bâtiments (souci typique dans le cas des constructions intercalaires et de la densification). Le syndrome PDMC se manifeste souvent quand un projet est perçu comme allant à l'encontre du style de vie et des attentes en matière d'investissement des résidents. Bien que ce syndrome se manifeste généralement dans un quartier en réponse à un aménagement local, cette opinion peut parfois être exprimée par des groupes à vocation unique, par exemple, ceux qui s'opposent à la construction dans la ville d'immeubles de grande hauteur ou de logements sans but lucratif.

La plupart du temps, l'engagement des citoyens est un signe très positif et sain de la démocratie locale. Il arrive qu'un projet de logement ne convienne simplement pas au quartier – les logements sont hors de proportion, ne respectent pas le caractère patrimonial ou disposent d'une infrastructure ou de services de soutien inadéquats.

Le présent guide porte sur les moyens de promouvoir une approche non conflictuelle face à l'opposition de la collectivité et d'obtenir l'appui des citoyens pour des projets de logement bien planifiés.

« Le syndrome PDMC découle de préoccupations à propos de changements dans le quartier, qui peuvent aller de remarques à propos des caractéristiques présumées des nouveaux arrivants jusqu'à des préoccupations concernant les répercussions sur le quartier, comme la circulation et le type de bâtiments. »

et les options en matière de logement. Les projets qui s'attaquent au syndrome PDMC peuvent être admissibles au financement. Depuis 1990, le programme ACT a donné lieu à une myriade de solutions pratiques et éprouvées émanant des bénéficiaires de subventions. Des études de cas et des feuillets documentaires, qui peuvent être consultés sur le site Web

du programme ACT à l'adresse www.programmeact.com, aident les professionnels à comprendre, à reproduire et à adapter les innovations entreprises par d'autres.

Préoccupations les plus communes

... et comment y répondre



Au fil des ans, les partisans du logement abordable et de la densification résidentielle ont fait face à un éventail prévisible d'objections émanant de la collectivité concernée. Un fonctionnaire ou homme politique municipal bien préparé aura anticipé certaines de ces préoccupations et devrait être prêt à y répondre en se basant autant que possible sur des données factuelles.

Voici un inventaire des préoccupations les plus communes, avec des suggestions quant à la façon d'y donner suite. Cette liste ne suit aucun ordre particulier.

Colombie-Britannique

Criminalité et valeur de la propriété

Dans les sept cas étudiés, les évaluateurs n'ont trouvé aucune preuve que la présence de l'ensemble de maisons en rangée ou du foyer pour personnes ayant des besoins spéciaux avait affecté le prix de vente des habitations dans le quartier concerné... il y avait des tendances manifestement similaires dans chacun des quartiers. Le prix des habitations aux alentours du projet hors marché avait autant augmenté – et parfois plus dans certains cas – que celui des maisons dans des quartiers proches avec des habitations de types et d'âge similaires. Il n'y avait aucun signe de ventes décidées dans un vent de panique ni de la stagnation sur le marché des maisons à vendre.

– **Toward More Inclusive Neighbourhoods**
www.housing.gov.bc.ca

La valeur de notre propriété va baisser

Il s'agit peut-être là de l'objection la plus courante contre un projet de logement abordable ou d'un projet à plus forte densité. Cette question a été étudiée au Canada et aux États-Unis dans divers quartiers et pour divers projets

d'aménagement. Selon les conclusions découlant de 25 études qui portent sur les logements abordables (incluant certains logements avec services de soutien), on n'a observé aucune incidence sur la valeur des propriétés; une 26^e étude n'a pas permis de tirer des conclusions³. La Colombie-Britannique a publié une série de guides sur le syndrome PDMC, notamment un qui porte sur la question de la valeur des propriétés. Sept études de cas ont été entreprises et, dans aucune des collectivités, la valeur des propriétés n'avait diminué. En fait, dans certains cas, elle avait augmenté.

La densification de notre quartier entraînera trop de circulation

Rien ne donne à penser que la densification résidentielle donne nécessairement lieu à une congestion dans les rues du quartier. À l'instar de tout nouvel aménagement, le projet de densification ou de construction intercalaire doit satisfaire aux normes techniques et aux normes d'urbanisme de la municipalité. De plus, les immeubles résidentiels situés à proximité de services de transport en commun de qualité attirent généralement des résidents moins motorisés, tout comme les habitations conçues pour les personnes âgées ou les familles à faible revenu.

La densification dans mon quartier mettra à rude épreuve l'infrastructure et les services publics

Dans l'ensemble, les projets résidentiels à plus forte densité nécessitent moins d'infrastructure que les aménagements sur de nouveaux sites – canalisations d'eau

³ Ontario HomeComing Coalition. *Yes, In My Back Yard – A Guide for Ontario Supportive Housing Providers*, 2005, p. 27.

et services d'égouts, écoles, routes, etc. De plus, les projets à plus forte densité et la construction intercalaire signifient une concentration d'utilisateurs pour les transports en commun ainsi que d'autres services locaux dans un secteur plus compact. La construction intercalaire peut également s'avérer une façon judicieuse de tirer parti d'une infrastructure sous-utilisée, en particulier dans les quartiers du centre-ville que les familles ont désertés pour aller habiter en banlieue.

Les nouveaux résidents ne s'intégreront pas dans notre quartier

Personne n'a à demander de permission pour vivre dans un quartier. La législation – des lois sur l'aménagement du territoire aux codes des droits de la personne – empêche de « réglementer les utilisateurs du terrain », et les employé(e)s et les politicien(ne)s municipaux devraient faire leur possible pour répondre clairement à tout commentaire dans cet esprit.

Souvent, les futurs occupants de nouveaux logements abordables vivent déjà dans le quartier. Ce sont des personnes qui partagent un appartement avec d'autres membres de leur famille ou des amis ou qui ont du mal à payer un loyer du marché et doivent pour ce faire sauter des repas ou choisir de circuler à pied au lieu de prendre l'autobus.

Et oui, bien sûr, il y aura de nouvelles personnes qui emménageront dans le quartier. Certaines viennent simplement d'un autre quartier de la ville; d'autres proviennent d'autres villes canadiennes ou de l'étranger. En général, les Canadiens se targuent d'être accueillants. Il importe qu'ils commencent par l'être dans leur quartier.

Les logements abordables ou les projets d'habitation à plus forte densité gâchent le caractère du quartier

Ce n'est pas parce qu'il est construit avec des matériaux bon marché ou miteux qu'un logement est abordable; c'est parce que des promoteurs innovateurs bénéficiant ou non d'une aide financière du gouvernement ont contribué à garder les coûts de construction ou d'exploitation bas. N'oubliez pas qu'en règle générale, abordable signifie simplement que le logement ne devrait pas absorber plus de 30 p. 100 du revenu d'un ménage.

Le logement abordable doit respecter les mêmes contraintes et les mêmes normes de conception que les logements à but lucratif. Dès lors, il sera conçu de manière à respecter le cachet du quartier. D'autres restrictions et des normes plus strictes régissent parfois le logement abordable financé par des fonds publics.

Une densité plus élevée ne veut pas nécessairement dire un immeuble de grande hauteur. Il existe de nombreuses façons d'aménager des habitations qui mettent en valeur le quartier au lieu de le déprécier. Une bonne conception est essentielle à la réussite d'un projet.

La densité par le biais de la conception

Exemples de techniques efficaces pour accroître les densités tout en respectant le caractère d'un quartier :

- Marges de recul des bâtiments
- Limites de hauteur et retrait
- Variations dans la façade
- Utilisations en rez-de-chaussée reflétant les vitrines ou les entrées aux alentours
- Localisation des parties plus hautes des bâtiments là où elles ne sont pas visibles à partir des emprises publiques
- Compatibilité avec l'architecture environnante

Institute for Local Government

Building Public Support for Affordable Housing, 2007

La construction dans le quartier de logements abordables ou à forte densité entraînera une plus grande criminalité

L'architecte et auteur en vue Oscar Newman, connu pour sa théorie de l'« espace défendable », conclut que la conception et l'utilisation des espaces publics – et particulièrement le sentiment de contrôle et de territorialité des résidents à l'égard de ces espaces – ont des incidences bien plus importantes sur la criminalité que la densité ou les niveaux de revenu⁴.

Selon des études menées en Ontario, les quartiers dont les résidents sont en faveur de logements avec services de soutien ne se plaignent guère de la sécurité. Ceci est corroboré par une étude faite à Vancouver, dans le cadre de laquelle on a observé des quartiers où des logements avec services de soutien avaient été construits.

⁴ California Department of Housing & Community Development. *Myths and Facts About Affordable Housing & High Density*, p. 6.

« En 25 ans d'expérience avec les logements avec services de soutien à Vancouver, rien n'indique qu'il y a eu une augmentation de la criminalité dans les secteurs où sont situés ces bâtiments. On compte 16 immeubles d'habitation à l'extérieur du centre-ville de Vancouver, avec entre 9 et 34 logements. Ces immeubles se trouvent dans des quartiers résidentiels à appartements. Il ressort d'un examen des plaintes déposées auprès du service des permis et de l'inspection de la Ville et du service de police de Vancouver que peu d'appels proviennent de voisins des projets de logements avec services de soutien. En fait, les appels reçus étaient souvent des appels à propos d'activités à proximité mais sans rapport avec les locataires des logements avec services de soutien. » [traduction]

— *Supportive Housing Strategy for Vancouver Coastal Health*, juin 2007 www.vancouver.ca

Selon une étude portant sur 146 emplacements de logements avec services de soutien à Denver, il n'y avait aucune preuve statistiquement significative selon laquelle les logements avec services de soutien engendraient une hausse des taux de crimes violents, d'infractions contre les biens, de méfaits criminels et d'inconduites signalés ou du taux de criminalité en général⁵. De plus, les logements abordables ont souvent un effet stabilisateur sur le quartier en permettant aux gens de rester dans leur collectivité.

Il est également vrai que les études menées ailleurs ne suffisent pas toujours pour apaiser les résidents. Les craintes à propos de la criminalité peuvent également être abordées dans le cadre d'une réunion avec le service de police local qui a déjà œuvré dans un ensemble de logements ou un quartier similaire.

« Les gens ne devraient pas avoir à demander la permission à quiconque, y compris aux éventuels voisins, avant d'emménager dans un quartier simplement parce qu'ils sont l'objet de stéréotypes relatifs à des motifs visés par le Code des droits de la personne de l'Ontario (le Code). Il est tout à fait légitime que des questions concernant les projets de logements abordables se posent durant le processus de planification, mais les prémisses stéréotypées concernant les personnes qui habiteront ces logements sont autre chose. »

Commission ontarienne des droits de la personne, juillet 2008

Notre quartier a déjà sa « juste part » de logements abordables

Il est interdit par la loi d'exercer une discrimination à l'égard de personnes en raison de leur origine ethnique, de leur religion, de la couleur de leur peau ou de leurs aptitudes mentales ou physiques ou tout simplement de leur pauvreté.

Les municipalités dotées d'un plan de logement général peuvent faire face à ce problème en montrant que des logements sociaux, des logements avec services de soutien et des logements inférieurs au prix du marché sont prévus dans divers quartiers et qu'ils sont dans la lignée des objectifs plus globaux de la ville en ce qui concerne la qualité de vie.

« Dans l'ensemble, les projets résidentiels à plus forte densité nécessitent moins d'infrastructure que les aménagements sur de nouveaux sites – canalisations d'eau et services d'égouts, écoles, routes, etc.

De plus, les projets à plus forte densité et la construction intercalaire signifient une concentration d'utilisateurs pour les transports en commun ainsi que d'autres services locaux dans un secteur plus compact. »

⁵ George Galster, Kathryn Pettit, Anna Santiago et Peter Tatian. *The Impact of Supportive Housing on Neighbourhood Crime Rates*, Wayne State University et HUD, 2002.

Bâtissons des collectivités : stratégies pour faire de plus en plus d'adeptes



Obtenir l'appui de la collectivité est un processus qui repose à la fois sur des stratégies à long et à court terme, obligeant les employé(e)s et les politicien(ne)s municipaux à faire preuve de patience, de vivacité, de diplomatie et, surtout, à être bien préparés. L'aménagement de logements abordables ou la construction intercalaire ne seront possibles que par le biais d'un processus de collaboration – mobilisation des résidents du quartier, bien sûr, mais avant tout, collaboration avec le promoteur pour assurer que la meilleure proposition possible soit présentée à la collectivité.

La présente section décrit un large éventail d'outils actuellement utilisés au Canada, entre autres des solutions pour les logements avec services de soutien, sans but lucratif et abordables ainsi que pour les aménagements plus denses. Sept études de cas montrent comment certaines municipalités sont parvenues à obtenir l'appui de la collectivité à des logements qui n'avaient pas l'appui de la population. Chacune raconte une histoire et les enseignements tirés. Dans certains cas, les stratégies municipales de logement et de croissance sont présentées pour montrer combien des approches communautaires exhaustives peuvent modifier le contexte propice au syndrome PDMC. Dans d'autres exemples, on verra comment des approches propres au site ont permis de faire approuver des projets de logements auxquels s'opposaient des résidents du quartier.

➤ Application de la loi : cadres législatifs

Comme toute activité municipale, l'aménagement de logements s'effectue dans un cadre législatif établi par le gouvernement provincial ou territorial. Les lois municipales,

les lois sur l'aménagement du territoire, les codes du bâtiment et les lois sur l'évaluation environnementale sont les lois les plus souvent associées aux aménagements communautaires. Dans les limites de ce cadre, les municipalités adoptent leurs propres règlements pour assurer le bien-être de l'ensemble de leurs citoyens.

Bien que les lois sur l'aménagement du territoire décrivent les pouvoirs municipaux se rapportant à l'utilisation du sol et ne soient pas en faveur d'une « réglementation des utilisateurs du terrain », on trouve encore des cas de pratiques discriminatoires au Canada, en dépit des lois nationales les interdisant. De plus, le Canada est signataire de la convention internationale sur le droit à un logement adéquat, qui est elle-même liée par le principe de non-discrimination⁶. En Ontario, la Commission des droits de la personne s'est prononcée clairement contre le principe PDMC qui entrave le droit au logement d'une personne.

En ce qui concerne plus précisément le logement sans but lucratif (social) ou le logement avec services de soutien (besoins spéciaux), il y aura également des lois provinciales régissant la façon dont les deniers publics peuvent être utilisés pour la construction et l'exploitation de logements de ce genre. Ces exigences peuvent aider à recenser et à appuyer certains sites au sein de la municipalité. Dans certaines provinces où des allocations de loyer ou des suppléments au loyer sont offerts, les personnes à faible revenu ou les personnes handicapées peuvent être logées dans des appartements vacants, ce qui permet d'éviter complètement le syndrome PDMC.

⁶ Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, « Le droit à un logement adéquat », article 11(1), 13 décembre 1991.

Bonnes pratiques :

En tant qu'homme ou femme politique ou employé(e) municipal(e), vous pouvez invoquer certaines lois pour soutenir des projets de logements abordables ou de densification en soulignant que :

- L'aménagement proposé doit satisfaire à toutes les exigences législatives. Ainsi, la construction des logements doit répondre aux normes du code du bâtiment pour éviter des constructions de mauvaise qualité, et le projet doit être conforme aux bonnes pratiques en matière d'urbanisme établies par la province et la municipalité.
- En vertu de la législation provinciale, les municipalités sont tenues de mettre en œuvre des solutions de croissance judicieuses répondant aux besoins des populations futures, soit en densifiant les quartiers, soit en optant pour la construction intercalaire (le cas échéant, comme en Ontario et en Colombie-Britannique).

- Au besoin, des exigences et des régimes de financement provinciaux en faveur des logements *abordables*, sans but lucratif ou avec services de soutien qui font cruellement défaut limitent le nombre d'emplacements où l'aménagement est économiquement faisable.
- Les objections au projet de logement ancrées dans la discrimination violent la législation sur les droits de la personne.
- Seuls les commentaires respectueux seront écoutés, et aucune remarque discriminatoire ne sera tolérée.

Dans la nouvelle charte qu'elle vient de publier, *Toronto Housing Charter – Opportunity for All*⁷, la Ville de Toronto a adopté une position ferme contre la discrimination.

Ville de Toronto

Innovation dans la lutte contre la discrimination

La *Toronto Housing Charter – Opportunity for All* réitère l'engagement de la Ville à l'égard des droits au logement de tous les résidents. Approuvée en août 2009, la Charte du logement vise à guider le conseil municipal et les employés dans leurs efforts pour aider ceux qui ont de la difficulté à trouver un logement abordable, depuis les nouveaux arrivants jusqu'aux familles monoparentales, en passant par les personnes âgées et les personnes handicapées. La Charte fait partie du nouveau plan décennal de Toronto, intitulé *Housing Opportunities Toronto*, qui fournit une feuille de route en matière de logement pour les investissements municipaux, provinciaux et fédéraux et pour les initiatives publiques et privées.

Il est entre autres choses proclamé dans la Charte que :

- Tous les résidents devraient disposer d'un logement sûr, salubre, abordable et bien entretenu où ils peuvent se réaliser.
- Tous les résidents devraient pouvoir vivre dans le quartier de leur choix sans être victimes de discrimination.
- Tous les résidents ont droit à un traitement égal sans discrimination en matière de logement, comme le prévoit le *Code des droits de la personne de l'Ontario*, ainsi qu'à une protection contre les pratiques discriminatoires qui limitent leurs options en matière de logement.

La lutte contre la discrimination en matière de logement ne date pas d'hier à Toronto. Pendant plusieurs années, le Comité du logement abordable de la Ville a clairement exprimé sa politique de tolérance zéro pour tout commentaire discriminatoire lors de réunions publiques communautaires. Le président du comité commence chaque réunion en prononçant le même message préparé d'avance :

« Ce Comité et le Conseil municipal s'attachent à accroître le bien-être social et économique de Toronto en créant et en préservant des logements abordables. À cette fin, nous appuyons le droit fondamental de chacun à un logement sans discrimination, conformément au Code des droits de la personne de l'Ontario.

Je demanderais à tout témoin de s'en tenir aux faits se rapportant à la teneur de la proposition, car je ne n'accepterai aucun commentaire fondé sur des préjugés ou de la discrimination à l'encontre de futurs résidents.

Le comité est déterminé à s'opposer systématiquement au syndrome « Pas dans ma cour ». Nous n'accepterons pas que l'ignorance ou les préjugés entravent le droit des personnes et de leur famille à vivre dans un logement abordable dans n'importe quel coin de notre belle ville. » [traduction]

On peut consulter le plan *Housing Opportunities Toronto* sur le site www.toronto.ca/affordablehousing.

⁷ Ville de Toronto. *Toronto Housing Charter – Opportunity for All*, mai 2009, à www.toronto.ca.

» Ouverture de la boîte à outils : outils de planification

Les responsables municipaux utilisent tous les outils à leur disposition pour essayer de créer des collectivités où il fait bon vivre, depuis une planification détaillée à long terme en vue d'établir les tendances futures de la croissance jusqu'au zonage propre à un site et à des lignes directrices d'aménagement. Quand il s'agit de logement abordable, de construction intercalaire ou de densification, les outils de planification peuvent être utilisés de manière stratégique afin de faciliter une plus grande acceptation des projets controversés et, simultanément, de supprimer les obstacles aux nouveaux aménagements.

Lorsque des fonctionnaires municipaux choisissent les bons outils de planification et élaborent des stratégies en matière de logement, ils devraient travailler en étroite collaboration avec les promoteurs qui construiront les logements et avec les gens ou les organismes qui profiteront le plus de ces logements. Les fonctionnaires devraient considérer ces outils de planification du point de vue d'un fournisseur de logements avec services de soutien ou de logements abordables, ou d'un promoteur de la construction intercalaire, et envisager certaines des bonnes pratiques suivantes.

Plan d'action détaillé en matière de logement

Canmore (Alberta)

En 2008, la Ville de Canmore a dressé une liste de mesures prioritaires en vue de créer des logements abordables à perpétuité. Mentionnons entre autres :

1. Programme de liens avec le logement pour les employés

Élaborer et adopter une modification au règlement municipal sur l'utilisation du sol qui oblige les promoteurs de propriétés commerciales à aussi prévoir le logement pour les employés. Il est absolument nécessaire d'appliquer ce programme aux possibilités de réaménagement des secteurs commerciaux existants.

2. Primes à la densification

Élaborer et mettre en œuvre des politiques ou des règlements municipaux qui offrent des primes aux constructeurs et aux promoteurs pour l'aménagement d'unités abordables à perpétuité, au moyen de dérogations aux règlements et aux normes, ou éventuellement au moyen d'allègements fiscaux ou de reports de l'impôt pour les logements abordables à perpétuité qui sont aménagés.

Ville de Canmore. *Comprehensive Housing Action Plan*, 2008.
www.canmore.ca

Bonnes pratiques :

- Créer une stratégie globale de logement pour la municipalité, en répondant au besoin et à la demande de différents types de logements, comme les logements à loyers modestes, les logements sociaux et les logements pour les personnes ayant des besoins spéciaux.
- Élaborer une politique en faveur de logements abordables ou avec services de soutien, dans l'ensemble de la municipalité et de ses quartiers.
- Établir un zonage de droit en vue de mettre en œuvre dans toute la municipalité des stratégies en faveur de logements abordables.
- Recenser les quartiers résidentiels, selon les lignes directrices en matière d'urbanisme, pour permettre le zonage de droit à l'appui des logements avec services de soutien ou des habitations à plus forte densité.
- Mener la planification à long terme (plans officiels, plans communautaires officiels, plans communautaires directeurs) de manière intégrée, en établissant des liens réels entre l'infrastructure et l'utilisation des terrains, et en particulier entre une plus grande densité et le transport en commun.
- Établir des politiques pour la construction intercalaire et la densification avec des lignes directrices pour l'aménagement, afin d'assurer l'intégration des nouveaux aménagements dans la forme urbaine en place ainsi que l'amélioration du domaine public.

Plusieurs municipalités ont entrepris des stratégies de planification ou de logement qui répondent à des besoins particuliers en matière de logement et d'aménagement dans leur collectivité, tout en établissant une solide base pour des débats rationnels avec la population. Ces stratégies sont présentées dans les pages qui suivent.

HISTOIRE N° 1 : Stratégie adoptée par la Ville de Montréal pour l'inclusion de logements abordables dans de nouveaux projets résidentiels

« Enfin, au plan de l'équilibre social, en plus de contribuer fortement à la qualité de vie des ménages visés, l'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels renforcera l'ancrage dans la communauté et permettra de conserver à Montréal la mixité sociale qui la caractérise. »
— Le maire Gérald Tremblay

En 2005, la Ville de Montréal a dévoilé sa stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels. En plus d'optimiser les plans de subvention au logement et d'utiliser les terrains municipaux, la stratégie met également l'accent sur la nécessité d'exploiter le plein potentiel des outils de réglementation et de planification. Ainsi, un des moyens d'action proposés consiste à revoir les besoins en stationnement pour les logements sociaux, citant des statistiques sur le nombre de propriétaires de véhicules, lesquelles confirment que les occupants des logements sociaux affichent un taux de possession de voiture nettement plus bas.

Un des piliers de cette stratégie est l'encouragement de la mixité sociale dans les quartiers. En préconisant cette stratégie, Montréal fait fond sur la recherche effectuée par l'INRS-Urbanisation, qui a mis en lumière quatre facteurs pour une cohabitation harmonieuse :

- Maintenir une certaine homogénéité sociale à l'échelle de chaque bâtiment.
- Préserver l'intimité : éviter ce qui pourrait être perçu comme de la socialisation forcée.
- Viser une uniformité architecturale pour le projet.
- Veiller à ce que les espaces publics et semi-publics soient suffisants et clairement délimités.

La Ville a fixé un objectif de 15 000 nouveaux logements abordables entre 2006 et 2009 : 10 000 logements d'initiative privée et 5 000 logements sociaux. En avril 2009, l'objectif pour les logements d'initiative privée a été dépassé; 75 p. 100 de l'objectif visant les logements sociaux avait été atteint, des unités ayant été construites ou étant en construction. La Ville a reconnu que le syndrome PDMC peut empêcher la pleine réalisation de ces politiques et objectifs, et a formulé un certain nombre de leçons tirées de l'expérience pour y remédier.

Leçons :

- Une bonne conception est importante : éviter les styles architecturaux qui stigmatisent le logement social.
- Réunir tous les intervenants afin de s'entendre sur les objectifs du projet de logement et sur les rôles de chaque partenaire.

- Déterminer quels aspects du projet peuvent être modifiés et négociés et lesquels ne le peuvent pas.
- Anticiper l'opposition et identifier les éventuels opposants au projet.
- Élaborer le processus de consultation qui convient le mieux au projet (p. ex., politique de Montréal n'exigeant pas une réunion publique officielle pour le changement de zonage en vue d'aménager des logements sociaux).
- Élaborer une stratégie de communication et veiller à ce que des outils de communication adéquats soient disponibles.
- Faire preuve d'ouverture d'esprit et être prêt à tenir compte d'autant des commentaires des citoyens que possible.
- Effectuer une évaluation continue de chacun des processus afin d'adapter la stratégie en collaboration avec les intervenants, le cas échéant.

Information complémentaire : Habiter Montréal. *Stratégie d'inclusion de logements abordables dans de nouveaux projets résidentiels*, 2005, www.ville.montreal.qc.ca.

HISTOIRE N° 2 : Stratégie adoptée par la Ville de Vancouver pour les logements avec services de soutien

« *Excellent plan. Nous avons vraiment besoin d'un plus grand nombre de logements... vous avez mon appui pour aménager des logements avec services de soutien dans mon quartier.* » — Commentaires formulés dans le cadre de réunions publiques



Approuvée en juin 2007, la stratégie relative aux logements avec services de soutien de la Ville de Vancouver⁸ vise à mettre en œuvre l'une des principales recommandations du Plan d'action pour les sans-abri, à savoir la création de logements avec services de soutien pour les personnes ayant une maladie mentale ou des problèmes de toxicomanie (d'autres stratégies ont été élaborées pour les populations ayant d'autres besoins particuliers).

La pierre angulaire de la stratégie est l'importance accordée à l'« équilibre géographique », autrement dit la nécessité d'une répartition à l'échelle de la ville. Lorsque le plan a été approuvé, la Ville a sélectionné 12 sites municipaux sur son territoire en vue d'aménager 1 200 nouveaux logements sociaux et avec services de soutien conformément à un protocole d'entente conclu entre la Ville et la province.

Un des sites (montré ci-dessus) comportera des commerces de détail au rez-de-chaussée et 51 appartements destinés aux personnes à faible revenu, aux personnes handicapées et aux personnes ayant des problèmes de santé mentale qui résident actuellement dans les secteurs de Port Grey, de Kitsilano ou de Dunbar. Le gouvernement provincial a récemment octroyé un financement afin de lancer le projet. La construction du bâtiment dans un quartier qui, jusqu'à présent, ne comportait aucun logement social a soulevé dès le départ un grand nombre de préoccupations du type « Pas dans ma cour ». Toutefois, une excellente campagne de sensibilisation lancée par la Ville et le promoteur proposé (la Coast Mental Health Foundation), ainsi qu'un engagement à l'égard des normes LEED, niveau or, ont permis d'apaiser de nombreuses préoccupations.

Leçons :

- L'approbation d'une stratégie à l'échelle de la ville par le conseil municipal ainsi que des données démontrant la nécessité de logements de ce type y sont pour beaucoup dans le désamorçage de l'opposition.
- La stratégie a permis de réduire la nécessité de consulter le conseil pour chaque site.
- Les commentaires reçus de la population confirment l'utilité des éléments suivants :
 - La vidéo présentant l'histoire de personnes et de familles aux prises avec un problème de maladie mentale ou de toxicomanie a permis aux citoyens de mieux comprendre le type de personnes qui pourraient occuper les logements avec services de soutien.

- Des exemples de logements avec services de soutien déjà en place à Vancouver ont permis de montrer comment ils pouvaient être intégrés avec succès dans les quartiers.
- L'information sur les avantages que présentent les logements avec services de soutien pour le système de santé publique permet de constater une diminution des visites aux urgences et des séjours à l'hôpital.
- Selon les statistiques, rien ne prouve que la criminalité augmente (étude de Denver).
- La création d'un comité consultatif communautaire a rassuré les citoyens.

Information complémentaire : www.vancouver.ca

HISTOIRE N° 3 : Densification résidentielle dans la banlieue de Richmond Hill

« Les bâtiments ou les sites vacants ou sous-utilisés d'un quartier sont autant d'occasions de générer de nouvelles activités dans le quartier et de rendre ce dernier plus agréable. » [traduction] — Richmond Hill Housing and Intensification Study Workbook, 2009.



La Ville de Richmond Hill (182 000 habitants) est une banlieue en pleine croissance du nord de Toronto. Conformément à la *Loi sur les zones de croissance* de l'Ontario, la Municipalité doit absorber au moins 40 p. 100 de cette croissance par le biais de la densification résidentielle et de la construction intercalaire. Dans une ville où les résidents se soucient communément de la hauteur des bâtiments, de l'ombre projetée par les bâtiments et

⁸ Ville de Vancouver. *Supportive Housing Strategy for Vancouver Coastal Health's, Mental Health and Addictions Supportive Housing Framework*, juin 2007, www.vancouver.ca.

du caractère des quartiers, les municipalités doivent relever un certain nombre de défis pour répondre aux exigences provinciales.

Toutefois, depuis 2007, les employés font participer les résidents de cette collectivité à tout un éventail de processus d'élaboration d'une vision d'avenir et de planification. Le plan stratégique a été approuvé en avril 2009, et le travail sur le plan officiel est en cours. On a incité dès le départ les citoyens à penser au changement et à imaginer leur vie, celle de leurs enfants et peut-être celle de leurs parents dans 30 ans : À quoi ressemblera Richmond Hill? Y auront-ils un logement convenable?

À la lumière des données convaincantes selon lesquelles la croissance passera nécessairement par la densification, les fonctionnaires municipaux s'étaient préparés en vue de la consultation de la population – ils disposaient de données de qualité, de bons schémas et d'un ensemble d'outils de communication. Le recours à des maquettes tridimensionnelles a été particulièrement efficace pour aider les citoyens à visualiser les différents types de formes bâties et de densités.

Leçons :

Les municipalités sont convaincues de l'incidence positive à long terme du processus de planification, mais ils sont également réalistes et ont conscience qu'ils n'ont pas éliminé le syndrome « Pas dans ma cour ». Voici quelques leçons qu'ils ont tirées de leur expérience :

- L'importance accordée au transport en commun a aidé à faire valoir la raison d'être de la densification résidentielle. Les résidents sont satisfaits du réseau d'autobus régional (VIVA de la région York), et ils attendent avec impatience l'arrivée du transport urbain léger et rapide (LRT).
- Il a également été utile de souligner l'importance du domaine et de l'espace publics, plutôt que de simplement se concentrer sur les bâtiments et la densité.
- Les divers processus inclusifs ont favorisé une pleine participation de tous les intervenants : résidents, promoteurs, conseils scolaires, autres organismes publics, etc.
- Une vaste gamme d'outils et de techniques ont été utilisés, permettant aux citoyens et aux organismes de choisir l'approche répondant le mieux à leurs besoins et à leur emploi du temps (ateliers, charrettes, portes ouvertes, site Web interactif et votes en ligne).

- Une attention particulière a été accordée à la communication avec les diverses communautés ethniques (comment, où et quand).
- On s'est beaucoup servi de matériel visuel, y compris de modélisations tridimensionnelles.
- En aidant à voir les liens avec le passé, on a rappelé aux résidents la nature du changement.

Information complémentaire: Department of Planning and Development. *Urban Structure Study Town of Richmond Hill*, janvier 2009. www.town.richmond-hill.on.ca

➤ Écoute : mobilisation de la collectivité et stratégies de communication

Être à l'écoute de la population est probablement la chose la plus importante qu'un fonctionnaire municipal peut faire pour obtenir l'appui des citoyens. Pourtant, ce dont se plaignent le plus souvent les résidents, est le manque d'information sur les nouveaux projets de construction résidentielle ou le manque d'information adéquate à leur sujet⁹.

Les bibliothèques et les centres de ressources des villes du Canada et des États-Unis regorgent de guides sur la participation de la population. Certaines des leçons importantes méritent quand même d'être répétées, en particulier en ce qui a trait à la mobilisation de la collectivité au sujet des ensembles résidentiels controversés dans leur quartier.

Il est difficile de s'assurer que les personnes qui auront besoin d'un logement pourront se faire entendre, ce qui constitue un défi de taille pour les promoteurs de logements abordables ou de constructions intercalaires qui souhaitent consulter les citoyens. La plupart de ces personnes n'habitent pas encore le quartier et ne sont donc pas en mesure d'appuyer la proposition. L'objectif est donc de trouver des personnes qui peuvent représenter les futurs résidents, ou des défenseurs des logements abordables ou à plus forte densité.

En s'appuyant sur près de 50 études de cas dans tout le pays, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC) ont identifié une série de stratégies visant à favoriser l'acceptation par les collectivités¹⁰.

⁹ SCHL. *Favoriser l'acceptation par les collectivités des projets de logements abordables et des refuges pour les sans-abri*, 2006, p.2

¹⁰ Ibidem

On y privilégie la communication et on y recommande de favoriser l'engagement de la collectivité (ouvert, initial, fréquent, clair et exact) et de se servir des médias pour diffuser des messages positifs.

« Le bon accueil réservé au projet par l'un des voisins a été un point décisif de la réunion. Celui-ci a mentionné l'incidence positive de projets antérieurs de l'organisation, lesquels ont été bénéfiques pour les propriétés et la sécurité dans leur quartier.

Ensuite, le fleuriste dont la boutique est située en face du site de l'aménagement a offert de fournir régulièrement des fleurs au café prévu dans un projet adjacent de la société Stella Bury (SBCS).

À la fin de la réunion, certaines des personnes initialement opposées au projet l'appuyaient ouvertement. » [traduction]

— Stella Bury Community Services,
St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador

Tout le monde sait que les expériences avec les médias peuvent être positives ou négatives. Quel dirigeant municipal ne préférerait-il pas lire « Le nouvel aménagement sera un trésor de créativité » plutôt que « De nombreux experts mettent en garde contre les coûts pour la société »? Les municipalités doivent procurer aux médias de l'information exacte et à jour tout en insistant sur le fait que l'aménagement proposé permettra d'atteindre les objectifs municipaux (en matière de logements abordables, de freinage du mitage, etc.).

L'élaboration d'une bonne stratégie de communication peut constituer un pas dans la bonne direction pour obtenir l'appui de la collectivité. Chaque municipalité a sa propre personnalité, sa propre façon de procéder pour respecter la diversité des résidents. Néanmoins, les bonnes pratiques ci-dessous peuvent être adaptées afin de répondre aux besoins de chaque collectivité et de chaque projet de logement.

Bonnes pratiques :

- Avoir une stratégie visant à mobiliser la population. Il ne faut pas essayer d'improviser.
- Recourir à diverses techniques et tribunes pour mobiliser la population directement (p. ex., réunions communautaires, webinaires) et indirectement (p. ex., sites Web, envois postaux) et bien choisir le langage de communication, en particulier dans un quartier où il y a un grand nombre de nouveaux venus.

- Dans les messages à la population, mettre l'accent sur le positif, par exemple, les avantages pour la collectivité des logements abordables, à plus forte densité ou polyvalents.
- Expliquer en quoi le projet respecte la vision de la municipalité pour la collectivité, ses objectifs stratégiques, son plan directeur ou officiel, et autres, et souligner comment il répond à plusieurs des objectifs de la ville (p. ex., prospérité économique, écologisation).
- Bien se préparer avant les réunions avec les citoyens :
 - Connaître les faits.
 - Prévoir les objections.
 - Connaître l'histoire des aménagements dans le quartier : Une proposition similaire a-t-elle été présentée récemment? Le promoteur a-t-il déjà eu une mauvaise expérience dans ce quartier?
- Lors des réunions publiques, établir d'emblée les règles de comportement, par exemple, aucun commentaire contrevenant aux codes des droits de la personne ne sera pris en compte, et on se concentrera sur les questions de planification communautaire. Il ne faut pas hésiter à répondre vigoureusement aux commentaires inappropriés et, ce qui est tout aussi important, il faut prendre bonne note des commentaires constructifs et les appuyer.
- Recenser les citoyens qui souhaitent connaître les faits, y compris des alliés éventuels. Il est probable que les champions de la collectivité seront également considérés comme de bons voisins. Les défenseurs et les promoteurs des logements représentent les occupants futurs qui ne vivent peut-être pas encore dans la collectivité. Les propriétaires d'entreprise comprennent l'importance des logements abordables car ils sont essentiels pour leurs employés.
- Collaborer avec le promoteur de logements et coordonner avec lui les exposés, qu'il s'agisse de logements à but lucratif ou non lucratif.
- Améliorer la communication de l'information, inviter des experts à parler de certains résultats à la collectivité; par exemple, si la criminalité est une préoccupation, on peut demander à un agent du service de police de présenter de l'information et de parler de son expérience dans les quartiers où il y a un grand nombre de logements abordables ou avec services de soutien.

- Élaborer une stratégie médiatique dynamique et efficace, et préparer à l'avance des messages clés et des trousseaux d'information.
- Dans le cas de projets de grande envergure ou particulièrement controversés, envisager d'établir un comité consultatif bénévole, composé notamment de fonctionnaires municipaux et de représentants de tous les intervenants (collectivité, futurs résidents, entreprises locales, organismes connexes) afin de faciliter la résolution des problèmes de planification.

HISTOIRE N° 4 : Résidence Saint-Eugène pour personnes âgées de la Ville de Montréal



La résidence Saint-Eugène, aménagée par l'Office municipal d'habitation de Montréal, est un ensemble résidentiel à but non lucratif qui compte 156 logements pour personnes âgées à faible revenu (75 p. 100 ayant des besoins impérieux). Font partie du projet des bâtiments neufs et le réaménagement adaptatif de l'église et du presbytère. Le quartier comporte déjà des logements à densité faible et moyenne, y compris des appartements pour personnes âgées gérés par l'Office municipal d'habitation. Les résidents du quartier disposent de revenus faibles à modérés.

La Charte montréalaise permet de changer le zonage des logements sociaux sans avoir à consulter la population, mais la Ville organise régulièrement des réunions d'information, comme elle l'a fait à l'automne 2003. Personne n'avait anticipé l'ampleur et la nature des préoccupations de type « Pas dans ma cour » exprimées lors de cette réunion, en particulier en raison du fait que les logements étaient destinés aux personnes âgées. Cependant, plus de 70 personnes se sont opposées au projet, faisant état de leurs préoccupations concernant la hauteur et la densité du bâtiment, la circulation, la perte d'arbres, les matériaux de construction et l'obstruction du paysage. L'opposition

était si vive que des citoyens ont publié dans le journal local une lettre adressée au conseiller municipal. Cela a incité l'Office municipal d'habitation de Montréal à confier à un employé, pour seule responsabilité, la liaison avec la collectivité et à organiser une autre réunion d'information.

D'emblée, le conseiller municipal a fait part de son soutien enthousiaste. Les fonctionnaires municipaux ont souligné la nécessité d'avoir davantage de logements sociaux, citant la nouvelle stratégie en matière de logement de la Ville dont le but est de construire 5 000 nouveaux logements sociaux. La résidence Saint-Eugène s'inscrivait dans cette stratégie. Après la deuxième réunion d'information, la couverture médiatique était plus positive, et 900 personnes âgées intéressées se sont inscrites sur une liste d'attente.

Suite à la mobilisation des citoyens, les fonctionnaires municipaux ont convenu que, dans l'ensemble, la prise en compte des préoccupations de la population avait permis d'améliorer le projet. Parmi les changements apportés à ce dernier, mentionnons la réduction de la hauteur des bâtiments de six à quatre étages, la diminution et le déplacement des places de stationnement, la conservation d'un plus grand nombre d'arbres, l'amélioration de l'aménagement paysager et l'ajout de sept autres logements. Néanmoins, l'approbation du zonage a été retardée de six mois, et les coûts liés à l'acquisition et à l'aménagement de la propriété ont augmenté de 500 000 \$. L'aménagement a par la suite été reconnu comme un remarquable exemple de préservation et a reçu un prix du patrimoine pour l'intégration réussie de l'église.

Leçons :

- La sous-estimation de la nature et de l'envergure des préoccupations de la collectivité s'est avérée coûteuse.
- Le fait de présumer que personne ne s'opposerait à une résidence pour personnes âgées a été une grande erreur.
- La mobilisation de la collectivité aurait dû commencer beaucoup plus tôt au cours du processus.
- Le fait de tenir compte de certaines des préoccupations des résidents a permis d'améliorer le projet.
- Même si la stratégie de Montréal qui n'exigeait pas la tenue d'une réunion publique officielle pour le changement de zonage en vue de permettre les logements sociaux constitue un progrès, elle n'a pas permis d'empêcher l'opposition de citoyens.

Information complémentaire : Ville de Montréal, Habiter Montréal, www.ville.montreal.qc.ca

HISTOIRE N° 5 : Ateliers d'entretien des tramways de Wychwood à Toronto



Atelier d'entretien des tramways de la TTC, vers 1920 / Photo: Ayako Kita



Réaménagement des ateliers d'entretien des tramways de la TTC, 2008

Une initiative communautaire menée par Artscape¹¹ a vu la transformation d'ateliers d'entretien des tramways, construits il y a 95 ans, de la Toronto Transit Commission (TTC) en un atout précieux du quartier, avec un parc, des logements pour les artistes qui travaillent à domicile, un marché fermier et une serre quatre saisons. La propriété, qui avait fait l'objet d'une désignation patrimoniale, s'est délabrée au cours de ses 25 années de désaffectation. Sont au cœur de ce projet de réaménagement polyvalent 26 studios servant de lieu de travail et de vie à des artistes dont le nom figure sur la liste d'attente de la Ville de Toronto pour les logements sociaux (Housing Connections).

En 2001, le site, qui est situé dans un quartier principalement résidentiel, a été désigné comme espace ouvert dans le plan officiel de la Ville. Il n'est pas surprenant que la population ait vivement contesté la conversion du parc, ce qui a mené à la création d'un nouveau bulletin communautaire, *Neighbours for 100% Green Park*. D'autres préoccupations de type « Pas dans ma cour » ont été exprimées – on s'est ainsi plaint entre autres, de l'annonce inadéquate des réunions, des déchets, du bruit, de la circulation, du grand nombre d'enfants d'âge scolaire, des foules assistant aux performances et visitant les galeries. On s'est aussi inquiété des occupants, les résidents à proximité trouvant préoccupants ces « gens (les artistes) dont les automobiles tombent en morceaux – des automobiles qui pourraient être stationnées dans nos rues ».

Pendant sept ans, le projet a été en gestation, et c'est grâce à l'engagement d'Artscape, à la vision du conseiller municipal local et au soutien du conseil municipal de la Ville de Toronto qu'il est allé de l'avant. Malgré la nécessité de modifier le plan officiel et d'obtenir d'autres approbations, seuls de petits changements ont été apportés à la proposition originale. Quelques mois après son ouverture, Wychwood Barns est devenu un carrefour communautaire. Le conseiller municipal était heureux d'annoncer que certains résidents avaient tenu à louer le réaménagement et à s'excuser de leur opposition initiale acharnée.

Leçons :

- Recenser dès le début des alliés et inciter le plus grand nombre possible de résidents à appuyer la proposition.
- Être prêt à entamer un long processus avec des hauts et des bas, en particulier lorsqu'un changement de zonage est requis. Chaque projet comporte son lot de difficultés.
- Écouter attentivement tous les commentaires : il ne faut pas avoir peur de rejeter les mauvais et d'appuyer les bons.
- Présenter à la collectivité les choix possibles en matière de réaménagement ou de statu quo; décrire les compromis et demander aux citoyens ce qu'ils feraient.
- Être prêt à faire des compromis et à comprendre le nombre de changements qu'un quartier peut absorber.
- Être prêt à ajuster les budgets des projets et à obtenir des fonds supplémentaires lorsque de longs délais viennent accroître les coûts totaux.
- Comprendre que tout le monde n'est pas capable de visualiser les résultats finaux. Bon nombre de personnes doivent voir, entendre et sentir pour apprécier un nouveau projet.

Information complémentaire :

www.torontoartscape.on.ca

¹¹ Artscape est une organisation d'aménagement urbain à but non lucratif qui revitalise les bâtiments, les quartiers et les villes au moyen des arts.

HISTOIRE N° 6: Dialogue au sein de la collectivité de West Vancouver sur le caractère du quartier et les logements



« Dans l'ensemble, en combinant les approches, on a vu qu'il est possible de surmonter des problèmes de planification tenaces lorsque les résidents estiment que leurs opinions sont réellement prises en compte, et que le processus public peut permettre de gagner la confiance de la collectivité » indique Lindsay Chase, présidente du Planning Institute of British Columbia, au sujet du prix d'excellence de l'Institut décerné en 2009 à la Ville de West Vancouver.

Le plan communautaire officiel de West Vancouver reconnaît que les logements et le caractère du quartier sont des enjeux centraux au sein de la collectivité. Certaines personnes sont préoccupées par les choix de logements et les logements abordables, tant pour les personnes âgées que pour les jeunes ménages. D'autres se soucient du caractère changeant de leur quartier, à mesure que les vieilles maisons sont remplacées par des maisons neuves, plus grandes.

Le dialogue communautaire sur le caractère du quartier et les logements a duré toute une année, et a été un vrai dialogue. L'échange d'information était bidirectionnel :

- Les employés du district ont fourni de l'information générale sur les changements démographiques afin de faire mieux comprendre les défis auxquels la collectivité est confrontée.
- Les résidents ont fait part de leurs préoccupations concernant les logements et le caractère du quartier ainsi que de leurs idées pour régler ces problèmes.
- Le groupe de travail a animé une discussion ouverte et inclusive et a écouté la collectivité.

Un thème commun qui est ressorti du dialogue communautaire a été le grand désir des résidents de protéger les caractéristiques particulières qui font de West Vancouver une collectivité distincte. Par ailleurs, les résidents reconnaissent que l'inaction ne permettra pas d'atteindre cet objectif.

Vingt recommandations ont été formulées à l'issue du processus, y compris la nécessité d'accroître les choix en matière de logement en ayant notamment un plus grand nombre de logements abordables, la nécessité de légitimer les logements accessoires, l'importance de la sensibilisation continue de la population au caractère du quartier, la nécessité de mener des projets pilotes et la nécessité de respecter l'environnement.

Leçons :

Dans cette collectivité raisonnablement homogène de classe moyenne supérieure, les fonctionnaires municipaux ont entrepris un processus de mobilisation de la collectivité qui a permis d'instaurer une confiance mutuelle.

- Les résidents estimaient qu'on les écoutait.
- Les résidents avaient la possibilité de discuter franchement.
- Les résidents ont mieux compris les choix qui s'offrent au conseil municipal et les décisions qu'il a à prendre.
- Il a été possible d'échanger des idées non seulement dans le cadre de rencontres en personne, mais aussi d'ateliers, d'un dialogue sur le Web et de bulletins communautaires.
- Les résidents reconnaissent la nécessité de légitimer les logements accessoires.

Information complémentaire : www.westvancouver.ca

➤ Apprentissage : outils éducatifs

Les citoyens grincent parfois des dents face à des fonctionnaires municipaux censés les « éduquer » sur des questions liées à l'aménagement dans leur quartier. En fait, l'éducation est une approche à double sens : les résidents font connaître aux fonctionnaires municipaux les enjeux locaux, et les fonctionnaires municipaux permettent aux résidents de mieux comprendre les processus locaux liés à la planification et à la prise de décisions.

Les outils éducatifs peuvent être utilisés d'au moins deux façons : dans un contexte général, par le truchement de cours ou d'ateliers sur des problèmes d'urbanisme non liés à un projet d'aménagement particulier ou dans le cadre de la diffusion d'information liée à un projet particulier. Dans le premier cas, les résidents ont la possibilité d'en apprendre davantage sur l'urbanisme et les aménagements résidentiels dans une ambiance non conflictuelle. De telles approches permettent également aux fonctionnaires municipaux de donner des précisions sur des politiques provinciales et municipales pertinentes et de décrire l'interconnexion du processus décisionnel à la table du conseil municipal. L'atmosphère dans la pièce (ou la pièce virtuelle, s'il s'agit d'un webinaire) est moins tendue; si l'on s'y prend bien, cela peut être une expérience plaisante.

Dans le deuxième cas, les stratégies visant à obtenir l'appui des citoyens à un projet d'aménagement propre à un site auront plus de succès si toutes les personnes concernées ont accès à la même information fiable qui doit être à jour, facile d'accès et communiquée de façon simple.

Bonnes pratiques :

- Préparer du matériel éducatif dans différents formats (illustrations, textes, diagrammes, cartes, etc.). Ceci aidera à communiquer l'information à un public ayant diverses expériences d'apprentissage.
- Avant une réunion publique sur un projet particulier, préparer des fiches de renseignements simples résumant les détails des aménagements et expliquant en quoi ils sont conformes aux politiques municipales et provinciales. Ces fiches peuvent servir de documents de référence pratiques pour tous les participants intéressés (y compris les médias).
- Pour la préparation de matériel éducatif général :
 - Collaborer avec les promoteurs et les défenseurs des logements en vue de préparer un recueil d'information sur les pratiques de construction, les processus d'aménagement et les besoins en logements au sein de la collectivité.
 - Demander à des architectes et des urbanistes locaux de participer à la création d'un catalogue d'images montrant divers types d'habitations, la signification des diverses densités et le lien entre les habitations et le domaine public.
 - Utiliser des données historiques, y compris de vieilles photos, pour montrer comment les collectivités évoluent.
- Utiliser ce matériel éducatif dans le plus grand nombre de tribunes possible, depuis les cours généraux offerts aux citoyens jusqu'aux réunions communautaires sur des propositions propres à un site. Choisir les outils qui conviennent à l'occasion.
- Avoir recours, au besoin, à des experts techniques et à d'autres professionnels, notamment des avocats, des ingénieurs, des responsables de la préservation du patrimoine, des écologistes et des experts-forestiers, pour préparer le matériel éducatif et communiquer les concepts à la population.
- Permettre aux citoyens de se rendre sur place. Demander aux promoteurs et aux gestionnaires de logements d'effectuer des visites de logements abordables; ou organiser une visite de quartiers polyvalents ou à forte densité qui sont attrayants.

HISTOIRE N° 7 : Programme Abécédaire de l'aménagement de la Ville d'Ottawa



La Ville d'Ottawa a lancé le programme Abécédaire de l'aménagement afin d'aider les résidents à mieux connaître le processus d'aménagement du territoire et à y participer davantage. Le programme consiste en une série de cours gratuits d'une demi-journée, incluant deux cours principaux et deux cours optionnels.

Le programme vise à :

- créer et préserver une étroite relation de travail et une bonne communication entre la Ville d'Ottawa et les collectivités;
- offrir des ressources aux résidents participant au processus d'aménagement du territoire, et leur permettre d'acquérir les aptitudes nécessaires pour y participer.

Les cours principaux, appelés Abécédaire de l'aménagement I et Abécédaire de l'aménagement II, décrivent le fondement des lois et des politiques en vertu desquelles les décisions d'aménagement du territoire sont prises, la manière de modifier les documents de politique et la manière de présenter une demande d'aménagement. Les cours optionnels portent sur des questions particulières et des sujets comme la planification du transport en commun, la Commission des affaires municipales de l'Ontario, l'esthétique urbaine et la planification du patrimoine.

Afin de faire mieux comprendre aux résidents les problèmes d'urbanisme, en particulier en ce qui a trait aux stratégies liées à la croissance, la Ville propose sur son site Web une vidéo de 15 minutes sur la densification résidentielle. On y explique que la densification est un volet clé de l'examen du Plan officiel et on y décrit les conséquences financières et environnementales du mitage continu, c'est-à-dire ce qui se produit si la Ville ne mise pas sur des objectifs élevés en matière de densification résidentielle pour absorber la croissance prévue.

Le programme est devenu si populaire que les résidents souhaitant y participer doivent souvent s'inscrire sur des listes d'attente. On peut constater l'appui enthousiaste d'un participant non seulement dans ses propos (« les cours sont excellents : ils sont un lieu idéal pour discuter des villes et des collectivités ») mais aussi dans son assiduité (il a déjà suivi cinq cours).

Leçons :

- Le programme Abécédaire de l'aménagement de la Ville d'Ottawa est considéré comme « nécessaire » mais pas comme une exigence « nécessairement suffisante » pour permettre aux résidents d'élargir leur perspective au-delà du point de vue « le quartier avant tout ».
- Les municipalités peuvent créer des possibilités d'éducation dans un cadre neutre et impartial, en mettant sur pied des tribunes pour échanger de l'information dans un contexte autre que celui de la demande d'aménagement ou d'une stratégie de croissance particulière.
- Le recours à des urbanistes municipaux et à d'autres experts en la matière pour enseigner les cours permet d'établir un cadre professionnel.
- L'attention accordée aux faits, notamment aux aspects *quoi* et *comment*, aide à uniformiser les règles du jeu entre les experts et les citoyens.

- Grâce aux cours fort conviviaux sur l'aménagement du territoire, les résidents comprendront l'interconnexion des décisions en matière d'aménagement du territoire.

Information complémentaire : Portefeuille des services d'infrastructure et de la viabilité des collectivités, www.ottawa.ca

➤ Suivi : techniques de mise en œuvre et de surveillance

Une fois qu'un projet d'aménagement est approuvé, la municipalité veillera à ce qu'il soit construit conformément aux règlements d'urbanisme et de construction en vigueur. Il peut être utile d'effectuer un suivi des incidences dans la collectivité une fois que le bâtiment est construit et que les occupants ont emménagé. Est-ce que certaines des craintes de la collectivité se sont concrétisées? De quelle façon les nouveaux occupants ont-ils apporté leur contribution au quartier?

Des études ont montré maintes et maintes fois que la présentation de données probantes de l'intégration réussie d'aménagements résidentiels dans une collectivité constitue un élément clé des stratégies propres à atténuer le syndrome « Pas dans ma cour ». Les ensembles de logements abordables ou les tours d'habitation de moyenne hauteur qui sont bien intégrés dans un quartier et qui augmentent, plutôt que de la faire baisser, la valeur des propriétés peuvent être un argument de poids lorsqu'on tente d'obtenir l'appui de la collectivité. Par ailleurs, des données montrant que la criminalité n'a pas augmenté dans le quartier peuvent être utiles pour réfuter l'un des plus grands mythes concernant les logements sociaux ou avec services de soutien.

Dans la mesure du possible, il est préférable de toujours utiliser des exemples de la localité. Les résidents n'hésiteront pas à critiquer les comparaisons avec d'autres villes, quel que soit le degré de similarité entre les données socio-démographiques.

Tout cela fait ressortir la nécessité de mettre en place un système de suivi. Il s'agit là d'une bonne pratique pour aider à créer une base d'information locale qui facilitera les aménagements futurs.

Bonnes pratiques :

Pour élaborer et utiliser un système de suivi, les fonctionnaires municipaux devraient :

- Recenser les données et l'information qui sont faciles à recueillir et à suivre. La simplicité est de rigueur. Par exemple, les données sur les valeurs des propriétés sont faciles à recueillir et, comme on l'a vu dans de nombreuses municipalités, elles peuvent servir à apaiser les préoccupations fréquemment exprimées.
- Tirer parti de n'importe quel programme de suivi déjà en place dans la collectivité, par exemple, les mesures faites sur les logements abordables ou la densification résidentielle.
- Compléter l'information technique et les données avec des photographies, des vidéos et des enregistrements vidéo et audio de quartiers où des projets ont été menés avec succès. Interviewer des résidents, récemment arrivés dans le quartier et établis depuis longtemps.
- Utiliser les éléments pertinents en rapport avec les préoccupations prévues (syndrome « Pas dans ma cour ») liées à un nouveau projet lorsque on se sert de l'information obtenue dans le cadre du suivi de projets résidentiels locaux menés avec succès.

« Les outils éducatifs peuvent être utilisés d'au moins deux façons : dans un contexte général dans le cadre de cours et d'ateliers sur des problèmes d'urbanisme non liés à des projets d'aménagement particuliers ou dans le cadre de la diffusion d'information liée à un projet particulier. Dans le premier cas, les résidents ont la possibilité d'en apprendre davantage sur l'urbanisme et les aménagements résidentiels dans une ambiance non conflictuelle. »

Ressources



Les organismes suivants offrent de l'information, des outils, une orientation et une aide utiles. On invite également les lecteurs à s'adresser à d'autres organismes dans leur collectivité, leur région ou leur province.

Abordabilité et choix toujours (ACT)

www.programmeact.com

- Subventions d'ACT
- Prix pour les pratiques exemplaires en matière de réforme réglementaire
- Solutions et études de cas pour les projets financés par des subventions d'ACT

Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL)

www.schl.ca

- Orientation offerte aux spécialistes de l'industrie et autres publics
- Recherche exhaustive, pratiques exemplaires, études de cas et outils relatifs à l'aménagement de collectivités viables

Association canadienne des constructeurs (ACCH)

www.chba.ca

- Orientation offerte aux constructeurs et aux acheteurs de maison
- Lignes directrices pour l'aménagement respectueux de l'environnement
- Nouvelles, études, ressources et liens

Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU)

www.chra-achru.ca

- Études, nouvelles, événements, promotion, renforcement de la capacité et bibliothèque de ressources sur les logements abordables

En outre, les ressources suivantes seront utiles pour les municipalités qui souhaitent consulter d'autres études de cas et troussees d'outils sur le syndrome « Pas dans ma cour » et les logements. La présente liste n'inclut pas tous les rapports particuliers de municipalités canadiennes. Il y en a simplement trop pour tous les mentionner; toutefois, le matériel le plus pertinent obtenu des villes a été mentionné, au besoin, dans les notes de bas de page du présent guide.

Alberta Urban Municipalities Association (AUMA), *Affordable Housing Toolkit*, à l'adresse www.auma.ca.

British Columbia Local Government Tools to Counter NIMBY, à l'adresse <http://www.housing.gov.bc.ca/housing/nimby/index.htm>.

Ministère du Logement, des Loisirs et des Services aux consommateurs de la Colombie-Britannique, *Guides to Combat NIMBY*, 1995, à l'adresse www.housing.gov.bc.ca/.

Housing Policy.Org, guide en ligne sur les politiques en matière de logements des municipalités et des États, à l'adresse www.housingpolicy.org.

HUD, Regulatory Barriers Clearinghouse, à l'adresse <http://www.huduser.org/rbc/newsletter/vol7iss2more.html>.

Institute for Local Government. *Building Public Support for Affordable Housing: A Toolbox for California Officials*, juillet 2007, à l'adresse www.cacities.org.

Homecoming Community Choice Coalition de l'Ontario, guide et autres documents de référence sur le syndrome « Pas dans ma cour », à l'adresse www.homecomingcoalition.com

Urban Land Institute, publications, à l'adresse <http://www.uli.org/ResearchAndPublications.aspx>.



Abordabilité et choix toujours (ACT)

Fédération canadienne
des municipalités
24, rue Clarence
Ottawa, (Ontario) K1N 5P3
Tél : 613-907-6242
Télé : 613-244-1515

www.programmeact.com
info@programmeact.com