



Prix des collectivités durables de la FCM Gagnant 2010 – Aménagement résidentiel

Ville de Kelowna (Colombie-Britannique)

Population : 106 707



Source : Ville de Kelowna

Le zonage en faveur du logement

Résumé

Afin de mieux répondre aux besoins de la collectivité, la Ville de Kelowna a révisé son zonage pour lui donner une plus grande flexibilité. La nouvelle approche s'intéresse surtout aux formes des bâtiments et aux services de soutien liés au logement et adaptés aux diverses zones, plutôt qu'aux occupants de ces bâtiments. Les exigences relatives aux places de stationnement (entre autres règlements) ont aussi été modifiées afin de tenir compte de la réduction de la demande associée à certains types d'habitations. Les règlements en matière de zonage commercial ont été révisés afin d'autoriser les utilisations résidentielles compatibles et pertinentes, ce qui a ouvert, en matière de logement, tout un éventail d'options mieux adaptées au maintien à domicile des personnes âgées et au logement de transition. La nouvelle approche contourne également le zonage institutionnel traditionnel en permettant la présence d'établissements de soins de santé autorisés dans les locaux d'habitation de toutes les zones résidentielles et de la plupart des zones commerciales. Grâce à sa souplesse, le nouveau système a diminué la nécessité d'un changement de zonage (ainsi que le temps et les coûts qui y sont associés) et facilité l'obtention de fonds provinciaux pour des programmes comme le logement supervisé pour les sans-abri.

Contexte

Avec une population de plus de 106 000 personnes, Kelowna est la plus grande ville de la vallée de l'Okanagan, en Colombie-Britannique. Le climat tempéré et de nombreuses installations collectives ont fait de la ville un lieu attrayant en tant que collectivité de retraités. En conséquence, les autorités municipales reçoivent de nombreuses propositions d'aménagement liées à des projets répondant aux besoins des aînés, bon nombre de ces propositions comportant de multiples formes de logement et de multiples utilisations pour une seule propriété. Afin d'éviter que les règlements de zonage ne viennent gêner de tels développements, surtout lorsque ces derniers ont pour but d'aider au maintien à domicile des aînés, Kelowna a amorcé une révision de son règlement de zonage et de sa réglementation.

La Ville a immédiatement reconnu que ce travail pouvait aussi prendre en compte les exigences plus générales de la collectivité en matière de logement, notamment celles des populations ayant des besoins particuliers. Depuis des années, de nombreux petits bâtiments où habitent des personnes ayant des besoins particuliers se sont bien intégrés au paysage urbain, sans trop de commentaires. Il y avait une volonté de régulariser ces bâtiments mal zonés et de permettre la création de nouveaux bâtiments dans le cadre d'un zonage éclairé. La Ville souhaitait également éliminer les coûts et le temps associés aux demandes de changement de zonage — aussi bien pour la Ville que pour le demandeur.

La révision du règlement a commencé en 1998 et se poursuit aujourd'hui, en tenant compte des nouvelles idées — comme le logement supervisé — pour aider la Ville à demeurer au fait de l'évolution des besoins en logements ainsi que des nouvelles priorités et des nouvelles lois au niveau provincial. Ce travail interservices a mobilisé des employés des services des bâtiments, des règlements administratifs, des travaux publics, des finances et de la planification, ainsi que des membres du comité sur l'habitation du conseil municipal, dont le mandat premier porte sur le logement abordable.

Développement du projet

La Ville était consciente de l'énorme défi que signifiait sa volonté d'influer sur l'offre de logements afin que la gamme complète des besoins de la collectivité en matière de logements puisse être satisfaite. Compte tenu de ses ressources limitées, la Ville décida de se concentrer sur le règlement de zonage en tant que principal outil de modelage des quartiers et pour s'assurer que les besoins des résidents soient correctement satisfaits.

L'approche appelée « zonage en faveur du logement » s'appuyait sur des recherches approfondies et sur des consultations menées auprès des parties intéressées dans le cadre d'une étude sur le logement qui avait été approuvée en 2000. Les résultats indiquaient qu'il fallait d'abord s'assurer que les types de bâtiments cadrent bien avec la densité et le caractère du quartier, tout en prévoyant une flexibilité maximale au chapitre des options de logement.

Les changements à la politique et aux règlements ont été examinés avec la participation du Comité sur le logement de la Ville. Des rencontres à l'interne réunissant des employés de plusieurs services municipaux ont été organisées afin d'examiner les nouvelles approches à l'égard du zonage. La réglementation sur les appartements secondaires a suscité une importante collaboration : le personnel du Service des bâtiments a aidé à coordonner le zonage avec les règlements du code du bâtiment visant ce type d'appartements. Le personnel du Service des finances s'est servi de ses compétences particulières pour examiner les méthodes utilisées pour traiter les droits de demande et les meilleurs moyens d'établir la facturation pour la collecte des ordures et les services publics. Les employés du Service des travaux publics ont fourni des avis sur certains points de préoccupation liés à l'eau et au réseau d'assainissement et collaboré également avec le personnel du Service de la planification à l'élaboration de mesures novatrices pour favoriser la conservation de l'eau.

L'organisme BC Housing a aidé à définir ce en quoi consistent le logement adapté, le logement supervisé et les autres formes de logement et effectué des recherches sur l'établissement d'une réglementation réaliste en matière de stationnement pour quelques-unes de ces formes de logement. Le personnel de l'Interior Health Authority a facilité l'interprétation des lois provinciales visant les aînés, le logement adapté et les maisons de convalescence autorisées. La Société canadienne d'hypothèques et de logement a également présenté des recherches sur les diverses formes de logement.

Mise en œuvre du projet

Kelowna a reconnu dès le départ que le logement constitue un besoin et un droit humain fondamental, comme le stipule la Déclaration universelle des droits de l'homme. Pour les municipalités, le zonage représente un puissant outil pour s'attaquer aux besoins en logements d'une collectivité et Kelowna voulait s'assurer que l'accès à des logements convenables ne serait pas compliqué par d'archaïques règlements de zonage. La Ville a donc choisi de rendre ses dispositions en matière de zonage plus flexibles afin de se concentrer sur la réalisation de densités efficaces sur tout son territoire et d'autoriser ensuite les formes de bâtiments et les utilisations qui pourraient composer avec ces densités.

La flexibilité du zonage de Kelowna permet d'établir des fondations solides pour des projets d'habitation qui soient cohérents avec les caractéristiques physiques d'un quartier. L'accent placé sur les bâtiments diffère de l'approche plus traditionnelle qui étiquette les résidents suivant leurs incapacités, leur revenu ou leur besoin de services de soutien. Par exemple, les références aux « logements pour personnes âgées » ont été entièrement biffées du règlement. Dans le même ordre d'idées, l'expression « besoins particuliers » n'est dorénavant utilisée que dans le contexte d'une convention de logement, et non comme un usage autorisé dans une zone. On a également abandonné l'habitude d'utiliser le mot famille et ses dérivés (comme dans maison « unifamiliale » et « multifamiliale »); l'utilisation par la Ville du mot plus global et plus inclusif « habitation » témoigne d'une évolution de la société. Tous ces changements ont harmonisé davantage le règlement avec les lois provinciales régissant le zonage; ils témoignent également des politiques figurant dans le Plan communautaire officiel et le Plan stratégique de la Ville.

Le Plan communautaire officiel de Kelowna oblige la Ville à surveiller constamment l'efficacité de la réglementation, les processus et les droits inscrits dans le règlement de zonage, et à y apporter des mises à jour en vue d'améliorer l'efficacité du règlement dès que le besoin s'en fait sentir. Afin de garantir cette pertinence et cette efficacité constantes, Kelowna exerce une surveillance sur les formes de logements disponibles dans la ville et compare ses constatations à la composition des ménages (taille, conditions de logement, revenu). Les données de recensement, les permis de construire, les évaluations foncières et les ventes de maisons sont des sources d'information très importantes. Un guide des ressources en logement offre un inventaire de tous les logements subventionnés, adaptés et locatifs de la ville, ainsi que des renseignements sur les caractéristiques et les revenus des ménages, la politique pertinente en matière de logement et les ressources financières.

Comme dans de nombreuses municipalités, le milieu des affaires de Kelowna a ses propres points de vue sur les droits de propriété et l'aménagement urbain. Au cours du projet, certaines entreprises locales ont manifesté leur opposition (du genre « d'accord, mais pas dans ma cour »), lorsqu'elles ont été informées au sujet de l'établissement d'un partenariat entre la Ville et BC Housing, une société d'État responsable du logement subventionné dans la province. Kelowna devait choisir quatre emplacements appartenant à la Ville et déjà zonés pour le logement supervisé, aux fins d'un aménagement à réaliser dans le cadre de l'initiative provinciale visant les sans-abri. Même si l'utilisation prévue concordait avec les règlements de zonage existants, le premier emplacement annoncé a suscité une vive opposition. Les partenaires municipaux et provinciaux ont alors organisé de nombreuses activités d'information à l'intention de la collectivité et des parties intéressées, et ce, avant même de chercher à obtenir l'avis nécessaire du public quant au permis d'aménagement. Bulletins d'information, journées portes ouvertes, ligne d'information téléphonique, sites Web liés et lettres d'avis ont tous été utilisés pour communiquer avec un vaste auditoire de propriétaires fonciers, de résidents et d'entreprises.

Une comité de sélection des emplacements, formé de représentants de la Ville, de BC Housing, de plusieurs associations de gens d'affaires, d'associations de citoyens, de promoteurs et d'experts en santé mentale et en toxicomanie de l'organisme Interior Health s'est réuni toutes les deux semaines sur une période de quatre mois, afin de s'assurer que l'emplacement convenait bien à l'utilisation prévue. Toutes les réunions ont eu lieu devant public et la méthode de prise de décisions Kepner-Tregoe a été appliquée pour évaluer tous les emplacements possibles. La méthode Kepner-Tregoe hiérarchise et évalue l'information en vue d'en arriver au meilleur choix possible — celui qui permet d'arriver effectivement à atteindre les résultats voulus, avec le moins de conséquences négatives possible. Dans ce cas précis, la Ville a fait appel à un processus « à l'aveugle » où aucun des membres du comité ne savait où se situaient les emplacements. Les membres ne reçurent que des feuillets de renseignements indiquant comment chaque emplacement répondait aux critères qui avaient été établis par consensus des divers comités, des employés et du conseil. Le processus a permis de conclure que l'emplacement initial constituait le meilleur choix. Depuis l'automne 2008, au moment de l'ouverture du bâtiment pour l'occupation, un groupe de travail du quartier se réunit pour régler toutes les questions touchant le fonctionnement du bâtiment.

Résultats

- La flexibilité du règlement de zonage révisé a donné à Kelowna un avantage sur les autres villes pour ce qui est de l'obtention des fonds provinciaux, car le financement était conditionnel à la disponibilité d'emplacements conformes au zonage dans un délai maximum d'un an.
- Depuis 2004, les partenariats fonciers ont permis d'obtenir plus de 35 millions de dollars en financement fourni par un palier de gouvernement supérieur et plus de 2 millions de dollars en fonds de fonctionnement annuels pour des complexes d'habitations avec services de soutien sur les terrains de la Ville.
- Sur les 37 propriétés autorisées par la province pour la prestation de soins de santé, seulement neuf faisaient partie d'une zone d'équipement collectif. Le zonage (principalement) résidentiel des autres propriétés donne à la Ville davantage de contrôle quant à la conception et donne des bâtiments plus attrayants qui se fondent dans les quartiers.
- Les quatre projets de logements supervisés financés par BC Housing sont conçus de manière à atteindre la certification Or du système LEED et sont accessibles aux transports collectifs.
- Le premier des projets de logements supervisés a remporté en 2008 le prix Tommie Or de la Canadian Homebuilders Association pour l'excellence dans la création de logements abordables. Les 30 résidents, qui étaient auparavant des sans-abri, ont accès à une entreprise de préparation à l'emploi installée dans la zone commerciale du bâtiment.
- Tirer le meilleur des choix disponibles en matière de logement a eu des effets multiplicateurs dans l'ensemble de la collectivité, en soutenant une main-d'œuvre solide, en abaissant les coûts des soins de santé et en améliorant la santé générale des jeunes enfants, des aînés et des personnes handicapées.

Leçons retenues

- LES ATTITUDES ASSOCIÉES AU SYNDROME « D'ACCORD, MAIS PAS DANS MA COUR » SONT FRÉQUENTES LORSQU'UN CHANGEMENT EST PROPOSÉ, SURTOUT DANS LE MILIEU DES AFFAIRES. Les aménagements qui proposent un changement dans l'utilisation des terrains appartenant à la Ville par rapport à l'usage courant (par exemple, en tant que parc de stationnement) peuvent susciter de la résistance. On peut vaincre une bonne part de l'opposition en faisant en sorte que les nouvelles formes de bâtiments s'harmonisent avec le quartier et que des mesures raisonnables soient prises pour réduire les incidences sur les entreprises locales.
- TROP DE COMMUNICATION PEUT NUIRE À UN PROJET QUI EST DÉJÀ EN RÈGLE. Le premier partenariat en matière de logements supervisés établi par Kelowna avec l'agence BC Housing a suscité beaucoup d'opposition du genre « d'accord, mais pas dans ma cour », même si l'utilisation proposée était conforme au zonage existant. Selon Theresa Eichler, directrice de la planification urbaine, les objections les plus sérieuses étaient largement alimentées par la pratique qui voulait que l'on cherche à obtenir l'avis du public à chaque étape du processus de proposition. « Cette insistance sur la transparence et la grande visibilité a été amplifiée par le fait que le projet était une initiative bénéficiant d'un financement provincial, dit Mme Eichler, mais cela a aussi suscité une opposition non justifiée. »
- FAIRE APPEL AUX BONS OUTILS POUR ÉTABLIR UN CONSENSUS. Le modèle décisionnel Kepner-Tregoe est un outil que les municipalités pourraient vouloir utiliser plus souvent. Sans cet outil, il aurait été beaucoup plus difficile d'obtenir un consensus sur l'emplacement du premier projet de logements supervisés à Kelowna.
- LE LOGEMENT EN TANT QUE DROIT HUMAIN DOIT DEVENIR LE POINT DE VUE DOMINANT. Comme le note Mme Eichler, « nous devons penser non seulement aux droits du quartier, mais aussi aux droits des habitants. Les personnes affligées de toxicomanies, de maladies mentales ou encore celles qui ont déjà été des sans-abri devraient être traitées de la même manière que les autres occupants des bâtiments. »

Initiatives connexes et futures

La construction est maintenant commencée au deuxième des quatre emplacements de Kelowna choisis pour l'aménagement de logements supervisés. Le nouveau bâtiment offrira logement et services de soutien à 49 personnes qui sont actuellement sans abri. Le troisième emplacement prévu accueillera 39 mères et enfants. Tous les projets bénéficiant d'un financement provincial sont conçus en fonction de la certification LEED et la Ville cherche actuellement des moyens de mesurer les réductions consécutives des émissions de gaz à effet de serre.

Les travaux effectués en 2010 pour l'élaboration d'un nouveau plan communautaire officiel incluront une stratégie en matière de logement qui s'appuiera sur les principes du zonage flexible de même que sur une approche axée sur le logement d'abord. De concert avec les changements de zonage, la Ville a modifié ses droits d'aménagement et appliqué une échelle de densité afin de favoriser l'édification sur terrain intercalaire et de réduire les droits pour les appartements de plus petites dimensions.

Partenaires et collaborateurs

BC Housing
BC Interior Health Authority
Société canadienne d'hypothèques et de logement

Renseignements

Theresa Eichler, directrice de la planification urbaine
Ville de Kelowna (C.-B.)
250-469-8633
teichler@kelowna.ca
www.kelowna.ca/CM/Page1329.aspx