



THE  
URBAN  
PROJECT

LE  
PROJET  
URBAIN

# Renforcement des villes, densification et COVID-19

Tables rondes du Projet urbain  
RAPPORT SOMMAIRE | Août 2021

Présenté par la FCM

## À propos du Projet urbain

Le Projet urbain a été mis sur pied par la Fédération canadienne des municipalités (FCM) afin de fournir une tribune où les dirigeants municipaux peuvent rencontrer des représentants des gouvernements, de la société civile et du secteur privé, dans le but de raffermir leurs liens avec ces derniers, de s'attaquer à des enjeux urbains pressants et de cerner des solutions communes.

Lancé en 2018, le Projet urbain examine les enjeux urbains sous l'angle des thèmes transversaux suivants : finances des villes, gouvernance, relations intergouvernementales et autonomie municipale. Aux événements du Projet urbain, les décideurs travaillent activement à la création concertée de solutions à des problèmes urbains urgents d'envergure pancanadienne.

## Méthodologie

Le présent rapport sommaire décrit les constatations détaillées de recherches et d'événements sur le renforcement des villes, la densification et la pandémie de la COVID-19, dont un document-cadre de discussion et une série de tables rondes réunissant des maires et des experts qui en ont exploré les effets sur l'équité et l'inclusion, les changements climatiques et l'avenir du travail.

## Remerciements

La FCM remercie ses partenaires et les nombreux experts sectoriels qui ont apporté leur soutien en contribuant directement aux recherches et en aidant à animer les discussions en table ronde. Elle désire souligner en particulier l'apport de Shauna Brail, de Zahra Ebraim, de Sunil Johal, de Cara LaRochelle, de John Lorinc, de Ren Thomas, du groupe Delphi et de l'Institute on Municipal Finance de l'Université de Toronto.

## Partenaires

Cet événement a été rendu possible grâce à nos généreux partenaires :

La fondation  
**McConnell**  
Foundation

ASSOCIATION  
MÉDICALE  
CANADIENNE



CANADIAN  
MEDICAL  
ASSOCIATION



**CERIDIAN**

**[intact]** public  
entities



**Shaw)**



# 1 INTRODUCTION

La pandémie de la COVID-19 a frappé le monde entier et bouleversé la vie de tous les Canadiens, qu'ils habitent les plus grandes villes ou les collectivités nordiques les plus éloignées. Cette dernière année, nous avons vu qu'un coronavirus très contagieux et souvent mortel peut perturber grandement la vie quotidienne, révéler (ou du moins, faire ressortir) des iniquités sociales tenaces et ébranler des pratiques bien établies des gouvernements, des entreprises et des organismes de la société civile.

Les vaccins distribués actuellement partout au Canada et dans le monde ramèneront à la longue la vie normale, mais il s'agira d'une normalité différente. Celle-ci intégrera de nouveaux points de vue saisissants au sujet de la santé et des iniquités sociales, des pratiques de travail et de déplacement modifiées, une dépendance accrue à l'égard des technologies de communication numérique et une nouvelle perception publique quant au rôle des gouvernements en temps de crise.

Au Canada, 80 % de la population habitent dans des municipalités et 60 %, dans quelques grandes villes. Par conséquent, les lendemains de la pandémie seront vécus dans un contexte urbain pour de très nombreux Canadiens. Contrairement à ce qu'ont prédit certains analystes, les villes ne seront pas désertées et ne mourront pas, mais elles fonctionneront différemment par suite de la crise et des importants virages dans les façons de travailler, de magasiner, de se déplacer, de vieillir et de se récréer de la population canadienne.

La pandémie a aussi incité les décideurs et les citoyens des villes, en général, à rechercher de meilleurs et plus équitables moyens d'organiser la vie urbaine. La crise a mis en évidence les risques systémiques des résidences pour personnes âgées, les conséquences sur la santé publique de la crise du logement qui force des intervenants de première ligne à vivre dans des logements surpeuplés et inadéquats, et la vulnérabilité des citoyens en situation d'itinérance ou à risque de le devenir.

La pandémie a aussi exposé l'insuffisance du soutien en santé mentale, la disparité d'accès aux réseaux numériques et le degré avec lequel notre cadre bâti a été conçu en fonction d'infrastructures de transport axées sur le travail qui se sont révélées plutôt vulnérables aux perturbations.

Parallèlement, malgré toute la tragédie et l'adversité économique qu'elle a provoquées, la pandémie a mis en lumière certains aspects positifs, comme les innovations technologiques déployées par des entrepreneurs devant les contraintes imposées par la pandémie, la résilience sociale et les réseaux organiques de soutien mutuel apparus dans les quartiers, et de nouvelles façons d'envisager les espaces publics laissant présager un avenir moins polluant.



## **Extraits du document-cadre de discussion : Renforcement des villes, densification et COVID-19**

*Afin de susciter une compréhension commune des défis des villes et d'amorcer les discussions en table ronde, en novembre 2020, le Projet urbain a collaboré avec les villes, les intervenants et la communauté de recherches à l'élaboration d'un document-cadre centré sur trois thèmes distincts : l'équité et l'inclusion, les changements climatiques et la résilience urbaine, et l'avenir du travail.*

« Si certains signes précurseurs positifs laissent penser que les villes canadiennes s'en sortent en période d'incertitude extraordinaire, il est également bien établi que le coronavirus exacerbe les défis urbains préexistants et en crée de nouveaux. Tant à l'échelle mondiale qu'au Canada, la crise de santé publique a amplifié les crises relatives à l'équité, au climat et à l'aménagement urbain qui existaient déjà. »

### **À propos de l'équité et de l'inclusion**

Au Canada, la construction de logements abordables et d'infrastructures de transport collectif a toujours été une opération complexe. Plusieurs ordres de gouvernement doivent concerter leurs efforts avec le secteur communautaire et le secteur privé afin d'optimiser les possibilités de financement et de développement, tout en veillant à ce que les nouveaux logements soient abordables et d'accès équitable.

Éviter les déplacements demeure une préoccupation importante, parce que les villes souhaitent l'aménagement de corridors de transport collectif denses à vocation mixte, mais deux enjeux liés au logement ont occupé l'avant-plan lors des premières consignes de confinement provoquées par la pandémie : l'itinérance accrue et le besoin urgent de protéger les locataires contre l'expulsion. Afin d'offrir des choix de logements permanents, les villes ont commencé à réaménager des hôtels laissés vacants et à déployer des logements modulaires à l'aide de fonds fédéraux fournis par le biais de la Stratégie nationale sur le logement. De plus, en octobre 2020, le gouvernement fédéral a annoncé un investissement de 1 milliard de dollars dans le cadre de l'Initiative pour la création rapide de logements, afin de contrer les conséquences de la pandémie en construisant au moins 4 700 logements abordables dans toutes les régions du pays, particulièrement dans les grands centres ayant les taux les plus élevés de besoins impérieux en matière de logements. Le gouvernement fédéral a aussi accordé des fonds d'urgence pour les refuges et les centres pour les victimes de violence fondée sur le sexe, dont un complément considérable par l'entremise du programme fédéral Vers un chez-soi afin d'aider les refuges à acheter des lits et à prendre des mesures pour assurer la distanciation sociale.

*Dans le budget fédéral de 2021 déposé après les tables rondes du Projet urbain, le gouvernement a proposé 1,5 milliard de dollars supplémentaires pour l'Initiative pour la création rapide de logements en 2021-2022, dont au moins 25 % réservés à la construction de logements à l'intention des femmes, devant être achevés dans les 12 mois de la réception des fonds. Un montant de 567 millions de dollars a aussi été proposé sur deux ans (à compter de 2022-2023) pour le programme Vers un chez-soi.*

Sur le plan du transport collectif, la lutte continue des sociétés de transport public pour assurer les services au moyen des revenus des droits de passage a atteint l'état de crise au début de la pandémie, en 2020, lorsque la fréquentation a chuté brusquement. Au même moment, les investissements dans les infrastructures cyclistes et de transport collectif sont montés en flèche, les villes s'employant à aménager les trottoirs et les pistes cyclables pour répondre aux besoins de distanciation sociale.



### À propos des changements climatiques et de la résilience urbaine

Les stratégies et les plans climatiques municipaux diffèrent d'une région à une autre et d'une province à une autre, mais ils visent tous à progresser vers la carboneutralité et l'adaptation en s'attachant à cinq aspects prioritaires : les bâtiments verts, les transports à faibles émissions de carbone, les infrastructures vertes, la gestion des déchets et les énergies faibles en carbone.

Les infrastructures vertes, en particulier, figurent de plus en plus parmi les priorités d'investissement, à mesure que des solutions durables fondées sur les actifs naturels sont mises de l'avant pour atténuer les inondations et les autres impacts des conditions météorologiques extrêmes.<sup>1</sup> Il est quand même réconfortant de constater que la pandémie offre la possibilité de réagir aux défis émergents et aux perturbations, en optant pour des solutions qui accélèrent les stratégies de réduction des gaz à effet de serre (GES) et les mesures d'action climat à l'échelle locale.

Défis naissants	Possibilités naissantes
<b>Ralentissement des services de transport collectif et capacité de promouvoir la distanciation sociale et la sécurité des chauffeurs d'autobus</b>	Investissements supérieurs dans d'autres modes de transport peu polluants (p.ex. voies cyclables, infrastructure piétonne).
<b>Hausse de la demande de livraisons et baisse des achats en personne</b>	Investissements de la part des entreprises survivantes dans les solutions automatisées, la production locale, les scooters électriques et les véhicules de livraison, ainsi que les plateformes numériques qui stimulent la réduction des émissions de GES.
<b>Diminution des déplacements vers les centres-villes, alors qu'un grand nombre de personnes ont dû adopter le télétravail</b>	Élaboration et conception intelligente de zonages à vocation mixte pour la construction et la rénovation de bâtiments afin de réduire la proximité physique tout en améliorant l'efficacité énergétique des bâtiments.
<b>Besoin supplémentaire d'accès aux espaces verts et autres espaces extérieurs pour assurer une distanciation responsable et favoriser la santé mentale</b>	Canalisation des dépenses de relance économique découlant de la pandémie vers l'expansion d'infrastructures vertes pour offrir plus d'espaces verts tout en soutenant la biodiversité, la séquestration du carbone et la gestion des eaux de ruissellement. <sup>2</sup>

### À propos de l'avenir du travail

Avant la pandémie, le télétravail était déjà en progression dans le monde du travail. Selon Statistique Canada, plus de 40 % des emplois au Canada pourraient plausiblement être exécutés à la maison<sup>3</sup>, tandis qu'un rapport publié avant la pandémie par la société de recrutement mondiale Robert Half a constaté que 43 % des entreprises canadiennes offraient déjà à leurs employés l'option de télétravailler.<sup>4</sup>

La poussée soudaine du télétravail a des incidences sur le fonctionnement des villes. La difficulté la plus appréhendée par les villes dans l'immédiat est la perte des revenus de base tirés des biens immobiliers, du stationnement et des transports collectifs<sup>5 6</sup>, mais les villes se préparent aussi à la possibilité d'un exode partiel de citadins qui n'ont plus à vivre proches de leur travail et souhaitent s'installer dans un endroit où le coût de la vie est plus abordable. Même si l'ampleur ou la durée de ce phénomène ne devrait pas être aussi spectaculaire ou rapide qu'on l'a déjà redouté, de petites municipalités pourraient quand même voir leur population augmenter et devoir répondre à une demande accrue de services et d'infrastructures. Il sera difficile aux élus locaux, notamment, de répondre au besoin de réseaux et de services de TIC à large bande fiables.



## 2 VUE D'ENSEMBLE

Le Projet urbain, une tribune nationale mise sur pied par la Fédération canadienne des municipalités (FCM), a organisé une série de rencontres virtuelles en novembre et en décembre 2020 centrées sur le thème *Renforcement des villes, densification et COVID-19 – Ramifications à long terme sur les villes inclusives et résilientes*.

Les rencontres ont commencé en novembre 2020 par une série de trois tables rondes d'experts consacrées aux thèmes cruciaux suivants : s'attaquer aux inégalités sociales dans les villes; préparer les villes à la consommation énergétique nette zéro dans l'après-pandémie; et planifier en vue d'un avenir comportant des formules de travail de plus en plus souples.

Les participants se sont penchés sur un vaste éventail de ramifications de nature stratégique pour les villes dans le contexte de l'après-pandémie, soit la densification, le logement abordable, la gouvernance régionale, l'avenir des transports collectifs, l'atténuation des changements climatiques à l'échelle urbaine, les sources de revenus municipales et les accords intergouvernementaux.

En décembre 2020, les maires de plusieurs grandes villes canadiennes ont participé à une conversation virtuelle réunissant, entre autres, des représentants du gouvernement fédéral, des universitaires, des représentants d'organismes de la société civile et des urbanistes canadiens et étrangers. En s'appuyant sur les fondements établis à l'aide des tables rondes d'experts, la discussion visait à cerner plus précisément les principes qui devraient guider le renforcement des villes après la pandémie.

Animée par [Shauna Brail, géographe économique, urbaniste et professeure agrégée de l'Université de Toronto](#), la table ronde des maires s'est penchée sur trois questions fondamentales :

1. Quel seront les effets de la décentralisation post-pandémique sur les régions urbaines?
2. Que peuvent faire les villes pour améliorer considérablement l'inclusion sociale?
3. Quelles sont les mesures d'adaptation que devraient prendre les villes en prévision de futurs chocs et crises possibles?

Au cours de cette table ronde, une vaste gamme de tendances et d'idées en aménagement urbain ont été explorées, dont l'émergence graduelle des réseaux de transport collectif interrégionaux dans les villes-régions décentralisées; divers concepts, comme celui de la ville 15 minutes; et l'utilité des études dites « de vie publique », visant à déterminer les liens entre l'activité et la circulation piétonnes. Faisant écho à des aspects discutés dans des villes étrangères, plusieurs participants ont souligné l'importance accrue des rues partagées, de l'accès plus rapide à des données afin de guider les décisions de planification et l'utilité de concevoir rapidement des prototypes pour faire l'essai de nouvelles stratégies ou idées de planification.



### 3 THÈMES CLÉS

Aux tables rondes d'experts et à celle des maires, un étonnant consensus à propos des enjeux s'est dégagé parmi les participants. Ils ont estimé que la question de base, pour les villes canadiennes comme pour les autres ordres de gouvernement, est de savoir à quoi s'attendre. Quels seront les outils, les processus et les ressources stratégiques requis pour répondre aux demandes d'édifier des villes plus inclusives, équitables, résilientes et durables?

Durant les tables rondes, les experts ont martelé différents thèmes clés et nombre d'entre eux ont affirmé que l'ampleur des solutions doit être à l'image de l'ampleur des défis. Depuis que la pandémie a frappé, de nombreuses grandes villes du monde ont mis de l'avant des changements transformationnels dans leur planification, les espaces publics, les transports et d'autres services sociaux et technologiques. Toutes ces réformes sont destinées à contrer directement l'impact d'une crise majeure des régions métropolitaines et le besoin de renforcer la résilience urbaine dans l'éventualité de pandémies, de catastrophes climatiques futures et d'autres crises encore imprévisibles.

Tant dans les activités précédant l'événement qu'aux tables rondes d'experts et enfin à celle des maires, les discussions ont porté sur quelques grands thèmes :

1. Le virage hors des centres urbains n'est pas aussi grave que certains l'avaient prévu, mais il est quand même substantiel
2. Des transports collectifs résilients et des logements abordables largement accessibles demeurent des conditions clés pour assurer une densification équitable et durable
3. La définition de « bonne densité » doit être élargie pour englober les logements du chaînon manquant, tandis que l'accès aux parcs et aux espaces publics doit être amélioré
4. Les leçons tirées de la pandémie doivent être intégrées de façon permanente
5. Les cadres intergouvernementaux doivent être réimaginés pour habiliter nos villes et nos régions métropolitaines



## Le virage hors des centres urbains n'est pas aussi grave que certains l'avaient prévu, mais il est quand même substantiel

S'il est vrai que de nombreux Canadiens ont cherché refuge hors des centres urbains au début de la pandémie, leur nombre n'a cependant pas été aussi considérable qu'on l'avait cru d'abord. Néanmoins, une grande évolution est survenue dans les attentes au chapitre de la présence des employés sur les lieux de travail, et les dirigeants municipaux devront de plus en plus coordonner leurs plans à l'échelle des régions métropolitaines et non plus seulement des centres-villes pour assurer un accès équitable et adéquat aux transports collectifs, aux logements abordables et aux aménagements à usage collectif.

Selon les [prévisions démographiques de Statistique Canada pour les régions infraprovinciales](#), la croissance globale des grandes régions urbaines a ralenti entre juillet 2019 et juillet 2020 (passant de +1,7 % à +1,3 %), mais elle devançait encore celle des autres régions du pays (+0,6 %). Une très grande partie de la croissance dans les régions métropolitaines de recensement (RMR) a été attribuée à la migration internationale, alors que les citoyens qui ont quitté les villes se sont réinstallés dans les municipalités avoisinantes, en particulier aux alentours de Toronto et de Montréal.<sup>7</sup>

Une évaluation de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) publiée en mars 2021 prévoit, comme de nombreux participants aux tables rondes de cet événement du Projet urbain, que la demande de maisons demeurera ferme dans les villes. La publication trimestrielle *l'Évaluation du marché de l'habitation* de la SCHL a indiqué une hausse du nombre de RMR dont le marché d'habitation a affiché une vulnérabilité moyenne à élevée depuis le rapport de décembre 2020, en s'appuyant sur les observations sur la surchauffe, l'accélération des prix et la surévaluation par suite d'une forte activité de ces marchés. Par rapport au rapport précédent, la vulnérabilité des marchés d'Ottawa, de Toronto et d'Halifax est passée de modérée à élevée, rejoignant en cela les marchés d'Hamilton et de Moncton.<sup>8</sup>

Un document de travail du *National Bureau of Economic Research* des États-Unis fait état d'un « développement en anneau », caractérisé par une demande immobilière en baisse dans les quartiers d'affaires des centres-villes au profit des banlieues de moindre densité d'une même région métropolitaine. Ce document mentionne également qu'il existe peu d'indices d'un grand mouvement d'exode des plus grandes villes vers les petites municipalités, car, dans le contexte des environnements de travail hybrides, les employés doivent encore se rendre régulièrement au bureau.<sup>9</sup> Cela étant dit, il n'en demeure pas moins qu'au Canada, tant les grandes régions métropolitaines que les centres urbains de villes moins importantes ont vu une hausse considérable et rapide de l'activité sur leurs marchés de l'habitation ces derniers mois.

---

<sup>7</sup> Statistique Canada, *Le Quotidien*, 14 janvier 2021, *La croissance démographique dans les grandes régions urbaines du Canada ralentit, mais surpasse encore celle enregistrées dans les autres régions*, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/210114/dq210114a-fra.htm?HPA=1>

<sup>8</sup> Société canadienne d'hypothèques et de logement, communiqué du 25 mars 2021, *La SCHL publie l'Évaluation du marché de l'habitation du T1 2021*, <https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/media-newsroom/news-releases/2021/cmhc-releases-q1-2021-housing-market-assessment>

<sup>9</sup> National Bureau of Economic Research, mai 2021, *The Donut Effect of COVID-19 on Cities*, document de travail. [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w28876/w28876.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w28876/w28876.pdf)



### Les centres-villes de six grandes villes canadiennes

La Ville de Montréal, en partenariat avec cinq autres grands centres urbains, a commandé une [étude de PricewaterhouseCoopers afin d'évaluer l'impact de la pandémie sur les centres-villes](#) et de recommander des mesures afin de relever les défis à court, moyen et long terme. Entre autres, les mesures proposées englobaient des efforts pour réinventer les centres-villes, miser sur la résilience, accélérer la mise en œuvre de la ville intelligente, renforcer le rôle des établissements d'enseignement supérieur, donner plus d'autonomie budgétaire aux grandes villes, soutenir les secteurs durables et inciter les visiteurs à revenir au centre-ville en privilégiant le transport collectif et le transport actif.<sup>10</sup>

Subséquemment, la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec, de même que d'importants intervenants locaux et des milieux d'affaires, ont annoncé un [plan d'investissement de 25 millions de dollars](#) dans le centre-ville, en vue notamment de promouvoir les restaurants, les marchands et les festivals.

FedDev Ontario s'est associée récemment à la Ville de Toronto afin d'investir 19 millions de dollars dans le rétablissement et la revitalisation des quartiers torontois<sup>11</sup>.

La demande immobilière reste solide hors des grandes villes, mais de récentes enquêtes indiquent que les employés de bureau envisagent maintenant différemment le retour au bureau depuis que les restrictions sanitaires ont été allégées.

Une [enquête menée en février 2021 par le Toronto Region Board Trade auprès de personnes travaillant au centre-ville](#) a indiqué que près des deux tiers des répondants ont dit ne pas craindre pour leur sécurité en retournant à leur lieu de travail. Il s'agit d'un très grand changement par rapport à septembre 2020, alors que seulement 15 % des répondants avaient dit se sentir à l'aise de retourner au bureau.

En juin, dans une enquête réalisée avec l'*International Workplace Group*, la maison de sondage Angus Reid a constaté qu'environ les deux tiers des répondants veulent des modalités de travail hybrides, mais préfèrent être à 30 minutes de distance de leur bureau lorsqu'ils ont à s'y rendre. Par ailleurs, un sondage [Léger en collaboration avec l'Association d'études canadiennes](#) a permis de constater que 40 % des Canadiens préfèrent travailler chaque semaine quelques jours à domicile et quelques jours à leur lieu

---

<sup>10</sup> Ville de Montréal, rapport final de mars 2021, *Impacts de la COVID-19 sur les centres-villes des six villes les plus importantes au Canada*, <https://res.cloudinary.com/villemontreal/image/upload/v1616599422/portail/ygylkpnvxlkr6qkwxuo5.pdf>

<sup>11</sup> Gouvernement du Canada, 13 juillet 2021, communiqué de presse, *Le gouvernement du Canada collabore avec la Ville de Toronto afin de revitaliser et de rétablir les rues principales et les quartiers de Toronto*, <https://www.canada.ca/fr/developpement-economique-sud-ontario/nouvelles/2021/07/le-gouvernement-du-canada-collabore-avec-la-ville-de-toronto-pour-revitaliser-et-retablir-les-rues-principales-et-les-quartiers-de-toronto.html>.



de travail, 20 % veulent travailler la totalité de leurs heures à leur lieu de travail, 19 % préfèrent travailler à domicile à temps plein, tandis que les autres veulent se rendre à leur lieu de travail au besoin.

Il est encore trop tôt pour dire si la fluctuation dans la demande de locaux de bureau de haute densité dans les centres-villes sera passagère ou durable, néanmoins, les villes voient déjà à prendre des initiatives pour soutenir leurs centres-villes et leurs quartiers des affaires.

Les villes et les régions métropolitaines pourraient être obligées de repenser leurs politiques et leurs services en fonction des tendances qui pourraient s'imposer dans les déplacements, la vente au détail et l'aménagement urbain. Les participants au Projet urbain ont suggéré que les villes qui subissent une perte permanente de locataires de locaux de bureaux envisagent d'assouplir leurs règlements de zonage et d'aménagement urbain dans les quartiers commerciaux afin d'accorder aux propriétaires une plus grande latitude d'accepter des locataires inhabituels, comme des garderies ou des organismes communautaires. En outre, convertir des immeubles commerciaux vides en habitations permanentes pourrait être une solution pour leur donner une nouvelle vocation et répondre à la demande de logements abordables en même temps.

#### **Conversion d'immeubles de bureaux**

Devant le pourcentage élevé de locaux vides dans le centre-ville, la Ville de Calgary a approuvé un plan de réaménagement du centre-ville prévoyant des incitatifs financiers de 45 millions de dollars pour la conversion de locaux de bureaux, le remplacement de bureaux et de nouveaux aménagements résidentiels.<sup>12</sup>

Dans son budget de 2021, le gouvernement fédéral a réservé 300 millions de dollars à même les fonds de l'Initiative pour la création rapide de logements en 2021-2022 et 2022-2023 pour convertir des locaux commerciaux inutilisés en quelque 800 logements abordables du marché.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Ville de Calgary, communiqué du 26 avril 2021, *Council approves investment required to address Calgary downtown vibrancy*, <https://newsroom.calgary.ca/council-approves-investment-required-to-address-calgary-downtown-vibrancy/>

<sup>13</sup> Gouvernement du Canada, 20 avril 2021, *Budget de 2021, Logement, Document d'information*, <https://www.canada.ca/fr/ministere-finances/nouvelles/2021/04/budget-de-2021--logement.html>



## Des transports collectifs résilients et des logements abordables largement accessibles demeurent des conditions clés pour assurer une densification équitable et durable.

Bien avant la pandémie, les gouvernements municipaux et les urbanistes cherchaient à mieux intégrer la planification de l'aménagement urbain et des transports en employant des stratégies de densification et des politiques visant à contenir l'étalement urbain. Les participants ont convenu que ces efforts doivent se poursuivre en ce moment même où nous devons faire face aux impacts de la pandémie, et que la meilleure façon de réduire la pollution dans les villes est encore d'aménager des lotissements à vocation mixte de plus grande densité et plus conviviaux pour les piétons.

### ***Mobilité durable***

Toute stratégie de densification doit comporter absolument un système robuste et financièrement résilient pour soutenir une mobilité durable articulée autour des transports collectifs.

Les participants ont indiqué que, non seulement la pandémie a infligé d'énormes pertes en revenus et en usagers aux sociétés de transports collectifs, mais qu'elle pourrait redéfinir la mobilité urbaine et les tendances en matière d'achat de maisons, étant donné l'importance accrue du télétravail et les fluctuations à court terme dans l'occupation des bureaux des centres-villes.

Les participants ont posé des questions importantes : La baisse de fréquentation des transports collectifs provoquée par la pandémie aura-t-elle pour effet d'accroître les déplacements en véhicules et les émissions? Que peuvent faire les municipalités pour orienter les sociétés de transport collectif vers une santé financière durable? Et quelles mesures permanentes peuvent mettre en œuvre les municipalités pour favoriser une gamme complète d'options de mobilité durable, comme les réseaux cyclables, le vélo-partage et les infrastructures de recharge pour les véhicules électriques, tout en améliorant le domaine piéton?

La plupart des participants ont insisté fortement sur l'importance de continuer d'investir dans le transport collectif de niveau supérieur, même si la fréquentation est faible pour le moment. Ils ont affirmé que les gouvernements doivent poursuivre les expansions de réseau, rattraper le retard dans les infrastructures, investir dans des parcs d'autobus à faibles émissions de carbone et apporter des améliorations opérationnelles comme l'intégration des droits de passage entre les régions. Au printemps de 2021, le gouvernement fédéral a annoncé l'établissement d'un fonds permanent pour le transport collectif, le premier au Canada, afin de soutenir les expansions de réseau tout en investissant substantiellement dans les véhicules de transport collectif à faibles émissions ou à zéro émission et dans le transport actif.

Au Canada, les réseaux de transport collectif sont disproportionnellement tributaires des revenus des droits de passage comparativement aux réseaux internationaux. Par conséquent, étant donné que les taux d'usagers ne se redresseront probablement pas avant plusieurs années, le modèle de financement des transports collectifs se révèle d'une grande faiblesse et devra être réexaminé. À cet égard, les participants ont dit qu'un modèle durable devra peut-être s'appuyer sur une gamme de facteurs moins axée sur les usagers, mais qui tient compte de l'apport des transports collectifs aux objectifs d'équité, d'inclusion, de lutte contre les changements climatiques et d'abordabilité.

D'autres participants ont fait valoir que les villes devront réagir aux tendances de décentralisation en offrant des modes de déplacement plus complets, dont une infrastructure de transport actif et des services de transport collectif améliorés, dans les espaces compris entre les pôles habituels et les



quartiers des affaires. De plus, le virage vers le télétravail et la réinstallation de citoyens dans des municipalités suburbaines et exurbaines offrent aux municipalités et aux régions la possibilité de mettre à l'essai le microtransit afin d'améliorer la connectivité dans des zones dépourvues d'infrastructures de transport collectif de niveau supérieur.

### ***Logement abordable et itinérance***

Les participants sont tous persuadés que l'amélioration de l'accès aux logements abordables devrait rallier tous les ordres de gouvernement et que, pour être durable, la densification doit mettre l'accent sur l'abordabilité dans tout le continuum du logement. Les progrès réalisés dans la crise du logement ont des avantages interreliés : une meilleure abordabilité et des besoins impérieux de logement réduits pour les citoyens à revenu faible ou modeste; la possibilité d'aménager des quartiers plus denses, à revenus mixtes et d'accès facile aux transports collectifs; et un moyen de progresser vers les objectifs climatiques et de réduction des émissions de carbone, grâce à des technologies de construction durable, à une localisation efficace et à une conception urbaine favorable aux activités piétonnes.

Les échanges ont aussi porté sur l'éradication de l'itinérance et sur les possibilités d'élargir les mesures rapides afin de fournir des logements permanents avec services de soutien aux personnes en situation d'itinérance ou à risque de le devenir. Des programmes innovants comme l'Initiative pour la création rapide de logements ont su soutenir les villes et leurs partenaires du secteur du logement communautaire dans la concrétisation de nouvelles options de logement pour les citoyens vulnérables. Ces programmes pourraient être élargis afin de fournir suffisamment de logements pour réduire l'itinérance chronique. Les maires présents aux tables rondes ont fait valoir que l'éradication de l'itinérance devrait occuper une place centrale dans les conversations intergouvernementales visant à préparer le rétablissement du Canada à la suite de la pandémie, et qu'afin d'assurer le succès soutenu des programmes d'accroissement de logements avec services de soutien, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux devront fournir une aide prévisible et de longue durée pour les coûts de fonctionnement et les mesures de soutien global.

### **La définition de « bonne densité » doit être élargie pour englober les logements du chaînon manquant, et l'accès aux parcs et aux espaces publics doit être amélioré**

Les craintes suscitées par les environnements denses dans le contexte de la pandémie ont fait ressortir l'importance de trouver d'autres formes d'aménagements qui ne soient ni en hauteur ni trop étalées. Dans une optique de densification, les logements dits « du chaînon manquant » peuvent remplacer les maisons unifamiliales et créer la densité voulue pour favoriser un plus grand choix de transports collectifs et la venue de nouveaux détaillants dans les quartiers.

Les participants ont évoqué le besoin de revoir la notion de « bonne densité », tout en continuant de miser sur les ensembles immobiliers axés sur les transports collectifs et sur les politiques d'aménagement qui accélèrent les réductions d'émissions communautaires. Ce recadrage pourrait nécessiter des politiques visant à promouvoir les stratégies de planification d'une « densité douce » ou de logements du chaînon manquant dans les zones de faible densité, devenues plus populaires depuis la pandémie, tout en poursuivant la densification dans les centres-villes et le long des corridors de transport collectif.



Réciproquement, les gouvernements devront collaborer plus étroitement pour éviter que l'iniquité du système du logement ne se reproduise ou ne soit exacerbée dans la prochaine génération de lotissements axés sur les transports collectifs. Comme le précisait le document-cadre de la FCM : « Les déplacements hors des centres-villes sont très préoccupants pour les villes qui s'efforcent de développer des quartiers denses et à usages multiples le long des corridors de transport collectif. De nombreuses villes canadiennes dotées de transports collectifs de niveau supérieur ont adopté des mesures afin d'encourager les développements immobiliers dans les couloirs de transport collectif, mais ont besoin de nouveaux outils et de nouvelles approches pour prévenir les hausses de loyers qui en résultent, de même que la perte de ménages à revenu faible et modeste. »

Enfin, les participants ont aussi mentionné que les planificateurs de l'aménagement urbain devraient concevoir des moyens de collaborer avec les services des parcs, des loisirs et des transports, dans le but de créer un accès inclusif aux rues principales, aux parcs et aux espaces publics – tous ces endroits s'étant révélés des sources cruciales de résilience sociale, physique et mentale durant la pandémie. Il faudra pour cela mettre l'accent davantage sur l'accès à la nature et aux parcs dans les zones mal desservies et accroître les investissements de tous les ordres de gouvernement dans ce genre d'infrastructures.

La ville 15 minutes, un concept vastement débattu parmi les responsables de l'aménagement urbain depuis le début de la pandémie, s'appuie sur l'idée qu'il est possible d'aménager les quartiers de façon que tous les besoins des résidents soient accessibles à 15 minutes de marche, de vélo ou de transport collectif. Partout dans le monde, des villes ont pris des initiatives tangibles afin de rajuster leurs priorités d'urbanisme et d'investir dans des infrastructures essentielles pour atteindre cet objectif. Le regroupement des villes C40 assemble et partage des exemples de telles initiatives et des ressources requises, notamment dans un guide de mise en œuvre intitulé [\*How to build back better with a 15-minute city\*](#).

### Les leçons tirées de la pandémie doivent être intégrées de façon permanente

Les municipalités ont dû innover à toute vitesse pendant la pandémie, et peuvent maintenant réfléchir aux leçons en matière d'établissement des priorités qu'elles ont tirées de cette dernière année. La pandémie a agi comme révélateur tant pour la population que les décideurs, entraînant bien souvent l'accélération des mesures dans des domaines comme les transports et la mobilité.

Dans bien des cas, ces changements ont montré comment faire avancer rapidement les plans, les projets, les modifications de zonage et les autorisations. Les projets pilotes mis sur pied pour stimuler le transport actif et élargir les parcs, les améliorations au domaine public pour aménager des terrasses et des accès piétons représentent autant d'innovations qui peuvent améliorer à long terme la vitalité et le développement durable de nos villes. Ces leçons peuvent être appliquées aux plans de rétablissement post-pandémie et pourront l'être de nouveau quand surgiront de nouveaux défis et de nouvelles crises.



### À Toronto : ActiveTO<sup>14</sup>, CafeTO<sup>15</sup> and CurbTO<sup>16</sup>

Afin de contenir la propagation du coronavirus, la Ville de Toronto a élaboré et mis en œuvre des mesures complémentaires pour faciliter les déplacements essentiels en élargissant les réseaux de transport actif, agrandir les terrasses des restaurants et des bars et autoriser temporairement des zones de stationnement pour la livraison en soutien aux petits commerçants.

Selon un [rapport interne à l'intention du conseil municipal](#) de mars 2021, les volumes respectifs de cyclistes et de piétons ont augmenté dans la foulée de l'initiative ActiveTO, tandis que les impacts de la circulation véhiculaire ont été minimisés. Dans les sondages effectués auprès de personnes au passage, plus de 9 répondants sur 10 ont dit vouloir que les fermetures de rue se poursuivent pendant et après la pandémie, et près des trois quarts des personnes circulant dans les rues fermées les fins de semaine habitaient à proximité (moins de 5 km).

La pandémie a suscité un vaste consensus quant à la nécessité d'appliquer une ferme optique d'équité et de santé publique à l'égard du logement et de l'itinérance, de la santé mentale, de l'accès à des services large bande abordables et de la distribution et du déploiement des vaccins. Ce mouvement et cette préoccupation d'assurer des résultats socialement équitables doivent se poursuivre à mesure que nous avançons dans la phase de rétablissement de la pandémie.

Cette crise a aussi mis en évidence l'importance de mobiliser diverses communautés dans le processus décisionnel. La pandémie a engendré des exemples convaincants, comme les réseaux de soutien communautaires qui se sont formés pour soutenir des personnes en situation d'itinérance, notamment les personnes installées dans des campements. Les participants aux tables rondes ont soulevé l'importance d'accroître les ressources pour favoriser les initiatives citoyennes et créer un moyen de tester de nouvelles approches d'établissement de politiques adaptées au contexte local. Ils ont aussi affirmé que la réconciliation avec les communautés autochtones des milieux urbains et la résilience de ces communautés doivent faire partie des priorités de tous les ordres de gouvernement.

L'approbation et l'aménagement rapides de logements abordables et de logements avec services de soutien modulaires représentent un autre exemple d'approche centrée sur les solutions qui est en voie de s'imposer à grande échelle. Les municipalités peuvent tirer des enseignements des logements modulaires

---

<sup>14</sup> City of Toronto (2021, 28 May). COVID-19: ActiveTO. Website. <https://www.toronto.ca/home/covid-19/covid-19-protect-yourself-others/covid-19-reduce-virus-spread/covid-19-activeto/>

<sup>15</sup> City of Toronto (2021, July 8). COVID-19: CaféTO. Website. <https://www.toronto.ca/home/covid-19/covid-19-protect-yourself-others/covid-19-reduce-virus-spread/covid-19-cafeto/>

<sup>16</sup> City of Toronto (2021, April 28). COVID-19: CurbTO. Website. <https://www.toronto.ca/home/covid-19/covid-19-protect-yourself-others/covid-19-reduce-virus-spread/covid-19-curbto/>



aménagés à Vancouver, à Edmonton, à Toronto et par le biais d'organismes provinciaux comme B.C. Housing. La nouvelle Initiative pour la création rapide de logements fournit des capitaux afin de financer l'élargissement du recours aux logements modulaires et à d'autres formes d'aménagements rapides.

Enfin, l'accès à des services à large bande fiables et abordables deviendra de plus en plus une exigence incontournable dans l'optique d'un renforcement des villes centré sur l'équité et l'inclusion, étant donné qu'il est de plus en plus nécessaire pour recevoir des services d'éducation et des services sociaux, et qu'il procure des avantages disproportionnés à ceux qui peuvent profiter de formules de travail souples et à distance.

### ***Une gouvernance urbaine réceptive et résiliente***

Les participants se sont montrés fortement favorables au maintien et à l'élaboration d'un plus grand nombre d'approches innovantes en matière de leadership et de services publics. C'est ainsi qu'ils préconisent de mettre l'accent davantage sur les prototypes et les projets pilotes, d'accepter d'abandonner des processus existant depuis longtemps pour faire avancer les objectifs stratégiques et d'opter pour un style de leadership qui accepte volontiers le risque plutôt que de le rejeter.

De tels virages peuvent nécessiter des partenariats élargis ou de nouvelles formes de revenus pour veiller à ce que les gouvernements municipaux, dont la base d'imposition est la moins élastique, n'aient pas à assumer la plus grande part du risque financier. Les gouvernements municipaux devraient également s'efforcer de consigner les résultats et les enseignements des programmes ou des politiques novatrices qu'ils ont mis en œuvre durant la pandémie dans le but de renforcer la mémoire municipale, façon de faire qui constitue une autre forme de résilience.

Les municipalités sont aussi d'importants employeurs au sein des collectivités, et elles ont donc dû s'adapter aux consignes de télétravail tout en maintenant les services de première ligne essentiels. Elles ont adopté rapidement de nouvelles technologies et stratégies pour fournir à leurs employés des outils indispensables, et elles devront poursuivre cette modernisation afin de mieux préparer les services municipaux à faire face à de futures crises.

### ***Une planification guidée par des données locales plus riches et plus accessibles***

La pandémie a démontré l'importance cruciale de données fiables, rapidement accessibles et très pointues pour mieux comprendre tant les impacts à court terme de la pandémie que les ramifications à long terme sur la définition des politiques et des programmes. Dans le cours de la reconstruction des villes canadiennes, les dirigeants municipaux, provinciaux et fédéraux auront besoin de données très précises sur l'évolution des régions urbaines. Ils devront se pencher sur les données relatives à l'évolution démographique nette, aux taux de télétravailleurs, aux modifications dans les modes de déplacement et aux niveaux urbains d'émissions de GES, et devront obtenir des données plus exactes sur les taux de personnes infectées à la COVID-19 parmi les ménages à faible revenu, les populations racialisées, les communautés autochtones et les quartiers où sont concentrés les Autochtones.



### Sources de données clés

[Statistique Canada et les données désagrégées: Répondre aux besoins de données pendant la COVID-19](#)

[Statistique Canada : Statistique sur le genre, la diversité et l'inclusion](#)

## Les cadres intergouvernementaux doivent être réimaginés pour habiliter nos villes et nos régions métropolitaines

La pandémie a rappelé crûment aux décideurs que nos plus grands défis – comme l'amélioration du logement abordable, la lutte contre les changements climatiques et les moyens de contrer les inégalités sociales et la crise de santé mentale exacerbées par la pandémie – exigent de nouvelles formes de partenariats plus poussés entre tous les ordres de gouvernement. Il en va de même à l'échelle locale, où une collaboration étroite doit être entretenue avec les groupes de la société civile et les groupes communautaires, ainsi qu'entre tous les services municipaux pour assurer une vision holistique de la planification et de l'innovation.

### *Resserrement des liens intergouvernementaux*

L'une des réactions les plus encourageantes à la pandémie a été la volonté de collaboration manifestée par les gouvernements et les entités politiques à tous les niveaux. Tous les ordres de gouvernement ont pu innover en travaillant au-delà des structures fonctionnelles, prenant des risques et utilisant des approches hors des sentiers battus pour s'adapter à cette situation de crise.

Les participants aux tables rondes ont insisté fortement sur l'importance, après la pandémie, de protéger, d'élargir et d'institutionnaliser les nouvelles voies de communication établies entre les trois ordres de gouvernement au fil de la pandémie. Les tables et forums formels de collaboration font partie intrinsèque des relations fédérales-provinciales/territoriales. Toutefois, même s'il est arrivé dans le passé qu'une gouvernance multipartite de la part des trois ordres de gouvernement soit mise en place pour des aspects particuliers dans le cadre des ententes de développement urbain de Winnipeg, de Vancouver et de Toronto, aucun mécanisme officiel n'a encore été intégré aux accords intergouvernementaux canadiens pour faire participer les villes et les gouvernements municipaux au processus décisionnel.

La création de plateformes permanentes de collaboration et de communications tripartites ou régionales offre la possibilité de stimuler de façon proactive la résilience urbaine dans l'éventualité de futures crises provoquées par des pandémies, des catastrophes climatiques ou d'autres urgences.



### ***Les modèles de financement des gouvernements municipaux sont à revoir***

La pandémie a mis en relief la fragilité du modèle de financement des gouvernements municipaux canadiens. Le lourd coût des interventions et la perte de frais d'utilisateur, comme les droits de passage et les frais de loisirs, ont entraîné d'énormes déficits de fonctionnement. De tous les secteurs municipaux, le plus gravement frappé financièrement a certes été le secteur des transports collectifs. Les manques à gagner de ce secteur devraient se poursuivre jusqu'en 2022 et probablement au-delà.

Certes, la combinaison des compressions budgétaires municipales et de l'aide d'urgence fédérale et provinciale accordée pour amortir les déficits de fonctionnement a permis de réduire les déficits dans l'immédiat. Toutefois, les participants affirment qu'il faut dès maintenant revoir ces modèles conçus depuis fort longtemps dans l'optique d'accroître la résilience financière de nos villes et de nos régions métropolitaines. Outre la dépendance démesurée des transports collectifs à l'égard des revenus des droits de passage, la transition accélérée vers une économie numérique représente un dur défi pour les budgets municipaux tributaires des impôts fonciers, tandis que les demandes de résoudre les inégalités sociales drainent les ressources de ce système qui n'a jamais été conçu pour assurer des services sociaux.

Les moyens de renforcer les villes sont clairs : assurer l'expansion des infrastructures de transport collectif et améliorer les services de transport collectif locaux, élargir rapidement les options de logements abordables, fournir des logements avec services de soutien afin de mettre fin à l'itinérance et lutter énergiquement contre les changements climatiques. Cependant, l'habilitation des villes pour qu'elles puissent donner leur pleine mesure dans les années et les décennies à venir nécessitera des partenariats fédéraux et provinciaux continus et le ferme engagement de revoir les outils fiscaux et le modèle de financement des villes canadiennes.



## 4 PROCHAINES ÉTAPES

Tout au long de la pandémie, les villes ont géré un nombre sans précédent de défis interreliés, notamment les déficits de fonctionnement, l'évolution rapide de la conjoncture économique et d'affaires, et la crise montante du logement abordable et de l'itinérance. Les circonstances ont entraîné une nouvelle prise de conscience des iniquités existant dans les collectivités et dans les politiques et programmes municipaux, provinciaux et fédéraux.

À l'heure actuelle, les villes planifient la relance et la renaissance, et il ne fait aucun doute que les leçons tirées de la pandémie fourniront une base solide pour une croissance résiliente et inclusive. Afin qu'il en soit ainsi, il faudra cependant que cette base soit renforcée par de nouveaux cadres ambitieux qui outilleront les villes pour qu'elles puissent réagir aux futures crises en ayant les pouvoirs et les modèles de financement nécessaires.

La pandémie a démontré qu'un aménagement intégrant des solutions de transport collectif et de mobilité ainsi qu'un accès équitable à des logements sûrs et abordables est essentiel pour le renforcement durable des villes. Il en sera de même dans les futures crises, y compris dans les urgences climatiques de plus en plus fréquentes.

Les récents engagements et investissements du gouvernement fédéral dans les transports collectifs, le logement abordable et le domaine public sont cruciaux pour l'avancement des priorités de longue date des centres urbains du Canada et l'amélioration de la résilience de toutes les collectivités. Sur ce plan, il sera aussi crucial de maintenir le genre de communications et de collaboration intergouvernementales qui a eu tellement de succès durant la pandémie.

Nous avons la possibilité unique d'adopter une approche coordonnée en matière de lotissements axés sur les transports collectifs, d'aménagement urbain mettant l'accent sur les usages et les avantages communautaires et culturels, de même que d'investissements dans les bâtiments durables et les systèmes d'énergie propre comme les microréseaux, les systèmes d'énergie communautaires et les infrastructures de recharge pour les véhicules électriques. En adoptant une telle approche, nous améliorerons la résilience de toutes les collectivités, tout en nous attaquant aux iniquités sociales, en soutenant la réduction des émissions de carbone et en instaurant les conditions requises au virage modal ambitieux qui appuiera la Vision Zéro.

