

A Long-Term Vision

CONFEDERATION HEIGHTS

1950-2050



EXECUTIVE SUMMARY

A LONG-TERM VISION FOR CONFEDERATION HEIGHTS

Produced by: the School of Urban and Regional Planning, Queen's University

OBJECTIVE

Public Services and Procurement Canada (PSPC) and the National Capital Commission (NCC) requested the creation of a strategic long-term vision for Confederation Heights, an existing federal office node located in Ottawa, Ontario. The Project Team has been retained to develop a 35-year, long-term plan that will help guide the future redevelopment of the site.

VISION

Confederation Heights will be a **mixed-use** Federal Employment node that is **highly connected**, both within its boundaries, and to the rest of the National Capital Region. It will serve as an exemplary **transit-oriented development** that is a vibrant and active place to work, live, and play. As a future place of **national pride**, Confederation Heights will be a well-defined **gateway** into the **Nation's Capital**.

GOALS

This long-term vision seeks to achieve the following goals:

1. Maintain the site as a Federal Employment node that reflects the National Capital identity;
2. Encourage appropriate intensification measures to meet density goals with appropriate built form;
3. Create a live, work, play community that is a destination point; and,
4. Establish strong and efficient pedestrian, cycling, automobile and transit connectivity, externally and internally to the site.

FROM 1950 TO 2050

In the 1950s, Jacques Gréber created the *Plan for the National Capital*, which intended to decentralize federal employment in the National Capital Region. The plan resulted in the establishment of a single-use federal office node at Confederation Heights, which was auto-centric and characterized by sprawling parking lots and large open spaces. Since the 1960s, the site remains largely unchanged and still exemplifies many of these characteristics. Though the Gréber Plan was innovative and appropriate for its time, Confederation Heights must be redeveloped to meet the current and future needs of the City of Ottawa as a whole, while creating an iconic federal employment node suitable for the Nation's Capital.



Image 1: 1957 vision for Confederation Heights; Tupper Building on the right, Tilley Building in the centre, and a parking lot on the left.



Image 2: 2012 image of Confederation Heights, looking southwest

EXISTING CONDITIONS

Approximately 104 hectares in size, Confederation Heights remains largely unchanged since the 1960s. The site is currently an auto-dependent, low-density federal employment centre with large tracts of surface parking lots, open space, and irregular road networks. The site contains 16 buildings primarily used for office space. Heritage buildings on the site include the CBC (Drake) Building (Classified), as well as the Tilley and Tupper Buildings (Recognized). Three major arterial roads divide the site: Bronson Avenue, Heron Road, and Riverside Drive. Light Rail Transit, Bus Rapid Transit and local bus routes service the area. Currently, Confederation Heights is currently grossly underutilized with many challenges and weaknesses. However, due to its size and location near rapid transit infrastructure, redevelopment opportunities are significant.

Table 1: SWOC Analysis for the existing conditions of Confederation Heights

	Positive	Negative
Internal	STRENGTHS	WEAKNESSES
	<ul style="list-style-type: none"> • LRT and BRT transit corridor • Existing employment hub • Prime location in heart of National Capital Region • Adjacent to Rideau River and NCC greenspace networks • Gateway into City • Ample supply of developable land 	<ul style="list-style-type: none"> • Lacking pedestrian and cycling connectivity • Lacking accessibility • Lacking sense of place • Lacking sense of security and “eyes on the street” • Complex traffic networks • Extensively auto-oriented • Abundance of underused parking lots
External	OPPORTUNITIES	CHALLENGES
	<ul style="list-style-type: none"> • Opportunity for commercial uses to serve future employees • Sale of excess land as surplus • Policy support for redevelopment • Connectivity via BRT, LRT and NCC Multi-Use Pathway networks • Sprawl repair and TOD 	<ul style="list-style-type: none"> • Competition from other redevelopment • Complex existing road network • Perceived remoteness from downtown • Appropriate connection to environmentally protected lands • Planning land uses for ease of surplus



Image 3: LRT trillium line Confederation station.



Image 4: Tupper building parking lot showing vast surface parking, typical of Confederation Heights.



Image 5: Rendering of Rosslyn Station, a successful American TOD and Employment Centre.



Image 6: 2015 image of Bronson Avenue/Airport Parkway looking north.

GUIDING PRINCIPLES

Sixty relevant case studies were researched for their relevance to Confederation Heights based on size, location, ownership, built form, demographics, and employment. Each case study concentrated on the relationship to transit and development of a live, work, and play community. Based on the analysis of these precedents, guiding principles were adapted to guide the redevelopment of Confederation Heights.

Table 2: Guiding principles for the conceptual designs based on precedents and consultation

Guiding Principles	Purpose	
	Connectivity	Encourage transit-supportive land uses and active transportation
	Identity	Create iconic spaces to represent federal identity
	Complete Community	Create a vibrant community with a strong sense of place
	Sustainability	Promote economic growth, environmental preservation, social equity and cultural integrity
	Respect for Policy	Respect existing and future policies, guidelines and documents
	Built Form	Encourage compact built form with pedestrian-oriented massing and scale

CONCEPTUAL DESIGNS

Upon consideration of the principles developed from best practices, a new conceptual plan was developed for Confederation Heights. Based on developed guiding principles, the conceptual designs better incorporate key aspects of a good transit-oriented development and builds on natural and topographic conditions.



Image 7: Preliminary concept for Confederation Heights, looking north across Heron

BUILT FORM

The proposed conceptual plan more adequately reflects an appropriate transit-oriented development and is divided into five Precincts featuring six varying land uses. The Federal Employment node (Image 8) will be the focal point for high-density and mixed-use commercial/office development, concentrated around the future LRT station. The Tupper Valley and Riverdale Village precincts will be the focal areas for residential development. A mix of office, institutional, residential and arts and culture uses will be focused within the Rideau Ridge and Brookfield Centre precincts, to act as smooth transitions between adjacent residential neighbourhoods and commercial areas.

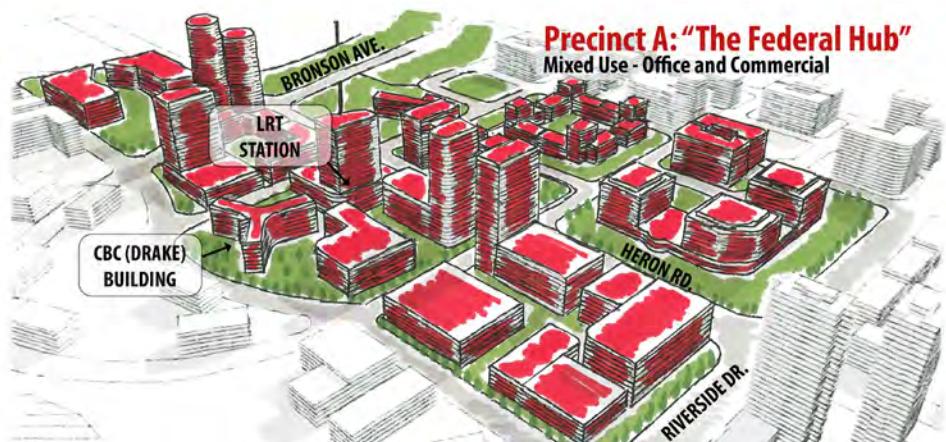


Image 8: The Federal Hub can hold 2.5 times the employees of the entire former site

CONNECTIVITY

By relocating the LRT station from south of Heron to north of Heron, transit will be more centrally located to meet the needs of employees, residents and other site users. The site will also feature organized grid street networks, intersections and pedestrian crossings to increase site connectivity, calm traffic and reduce concentration on the automobile. Pedestrian-focused woonerfs will be located in residential neighbourhoods, and multi-use pathways will increase both internal and external connections to better integrate natural heritage features at the site's periphery and encourage active transportation to and from the site.

VIEWs

In keeping with the importance of views and vistas on and around the site as per NCC policies, the redevelopment will feature well-defined views that showcase the natural heritage of the surrounding area through gateway features. The development of the gateway building pair, adjacent to Airport Parkway will create visual interest and transition from a natural Capital entry to the urban National Capital Region (see Image 9).



Image 9: Enhanced view, north along Airport Parkway, with a view of two iconic buildings that create a well-defined gateway into the National Capital Region

DENSITY POTENTIAL

An important consideration of this long-term plan is the significant potential density increases resulting from redevelopment of the site. The existing site offers approximately 250,000 m² of office space (which translates to a potential maximum of approximately 17,600 workers), whereas the proposed development would achieve nearly four times that capacity. In addition, the employees per hectare could increase from existing 118 employees/ha, to a proposed 460 employees/ha, which is more appropriate for a mixed-use employment node at a major transit station. The average Gross Floor Space Index (FSI) would increase from a low 0.35, to 2.8. In addition, it is important to note that on the proposed Federal Hub Precinct lands, PSPC and other federal agencies could achieve over two and a half times greater the number of office spaces and employees in the Federal Hub alone, on just one quarter of the entire lands. The concentration of employment adjacent to the transit stations will free up more peripheral lands for disposal and redevelopment for residential use.

Table 3: Comparison between the existing and proposed site use and density

	Existing Total Site	Proposed Total Site	Federal Hub
Office (GFA)	246,336 m ²	955,000 m ²	645,000m ²
Number of Employees	17,600*	47,000	32,000
Employees/ha	118	460	1,112
Residential (GFA)	0	565,000 m ²	0
Dwelling Units (100 m ² /DU)	0	5,600	0
People jobs/ha	118	590	1112
Other	0	189,000 m ²	72,000m ²
Site Coverage	8%	18%	61%
Avg. Net FSI	0.35	2.8	3.4

*17,600 is the potential number of employees the existing site could hold if all buildings were redeveloped to workplace 2.0 standards. The actual current employee count is estimated to be approximately 6,500 and a density of 63 people and jobs/ha.

Overall, the proposed conceptual design reflects a much more dense, well-connected, mixed-use, transit-oriented development that is appropriate for the context of growth and development in Ottawa, the National Capital Region, and Canada as a whole.

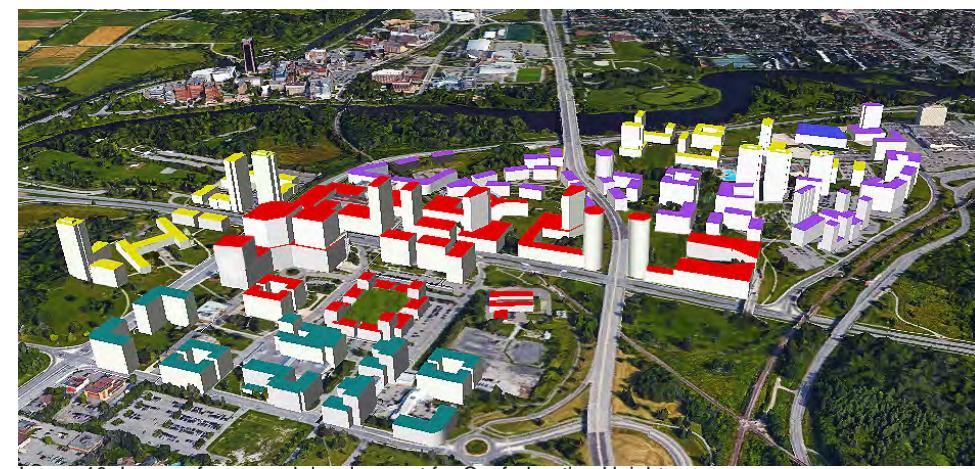


Image 10: Image of proposed development for Confederation Heights

IMPLEMENTATION

A phasing plan was developed to outline the planning and implementation processes involved with the redevelopment of the site, as follows:

	Phase	Project	Target Timeline
Research	A	Master Plans, financing, disposal, public-private partnership strategies	0-5 Years
Implementation	I	Major Infrastructure Projects – Bronson Ave., Heron Rd., internal collectors. Surplus: Tupper Lands & R.A Centre	0-10 Years
	II	Internal road network, LRT coordination for station, Rideau Bridge, landscaping Heron Rd. Parkway Surplus: Rideau Ridge	5-15 Years
	III	Landscaping for Airport Pkwy. Retrofit CP parkade. Surplus: Riverdale Village, Brookfield Centre	10-20 Years
	IV	Major Infrastructure Projects – Riverside Dr. internal road networks (Rideau Ridge), MUPS, Surplus: Rideau Ridge (remaining) Federal Hub construction with twin signature buildings	15-35 Years

Project Completion

While recognizing that the redevelopment of Tunney's Pasture, a similar federal employment node located in Ottawa, Ontario, will be first priority for PSPC, preliminary steps may be taken in the interim to prepare for development at Confederation Heights. To begin the redevelopment of Confederation Heights, PSPC and the NCC may consider undertaking preliminary research, plans, and studies, including Geotechnical Studies, Site Servicing studies, Traffic Impact Studies, etc. This preliminary research may be commenced immediately and will help to guide future development of the site.

Stakeholders, including other property owners and the City of Ottawa, should be consulted and partnerships should be formed early in the process to ensure important milestones like the redevelopment of major arterials may be conducted simultaneously.

Important infrastructure upgrades including bringing Airport Parkway/Bronson Avenue to grade, removing on- and off-ramps, and the LRT Trillium line upgrades will be essential in ensuring Confederation Heights is developable by 2050. These infrastructure upgrades are often a one in 100-year opportunity, thereby representing the need for PSPC and the City to collaborate quickly and efficiently. The proposed build-out period for this long-term plan is 35 years, set for a 2050 completion. It is important to note that this phasing plan should be interpreted as a flexible guideline in order to account for changes to PSPC portfolio needs and market demands.

RECOMMENDATIONS

The Project Team suggests the following recommendations for immediate consideration and action by PSPC and the NCC:

1. Consult with stakeholders (including other property owners and the City of Ottawa) to develop strategies to proceed;
2. Conduct appropriate background studies;
3. Create Secondary Plan and/or Master Plan to guide development and obtain approval from the NCC and the City;
4. Facilitate consultation with private industries and Public Private Partnerships;
5. Act as catalyst for development and engage with the City to strategize and begin infrastructure upgrades; and,
6. Begin the strategic disposal process for properties outside of the proposed future Federal Hub.

SOMMAIRE

UNE VISION À LONG TERME POUR CONFEDERATION HEIGHTS

Produit par la School of Urban & Regional Planning, Université Queen's

OBJECTIF

Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) et la Commission de la Commission de la capitale (CCN) souhaitent créer une vision stratégique à long terme pour Confederation Heights (le site), un campus d'emploi fédéral à Ottawa, en Ontario. L'équipe de projet a été retenue pour produire un plan à long terme qui aidera à guider le redéveloppement de Confederation Heights au cours des prochaines 35 années.

VISION

Confederation Heights deviendra un centre d'emploi fédéral à usage mixte qui sera bien connecté, à l'intérieur du site ainsi qu'avec le reste de la région de la capitale nationale. Le site sera un modèle dynamique d'un développement lié au transport collectif où l'on peut vivre, travailler, et s'amuser. En tant que place future de fierté canadienne, Confederation Heights sera une véritable porte d'entrée à la capitale nationale.

BUTS

Cette vision à long terme cherche à réaliser les buts suivants:

1. Maintenir la fonction du site en tant que centre d'emploi fédéral concentré autour de la station de train léger qui reflète l'identité de la capitale nationale;
2. Encourager des mesures d'intensification qui rencontrent des objectifs de densité à l'aide d'une forme construite appropriée;
3. Créer une communauté qui devient une destination où l'on peut vivre, travailler, et s'amuser; et,
4. Établir une connectivité efficace pour piétons, cyclistes, automobilistes et usagers du transport en commun, que ça soit à l'intérieur du site ou avec les autres secteurs de la ville.

DE 1950 À 2050

En 1950, Jacques Gréber a rédigé un plan pour la région de la capitale nationale qui visait entre autres à décentraliser la fonction publique fédérale dans la région. Ce plan a mené au développement d'un campus d'emploi fédéral à usage unique à Confederation Heights qui se caractérisait par la primauté de l'automobile, d'énormes stationnements, et de grands espaces libres. Le site est resté en grande partie inchangé depuis les années 1960. Alors que le plan Gréber était approprié à l'époque, il est maintenant nécessaire de redévelopper Confederation Heights afin de rencontrer les besoins présents et futurs de la ville d'Ottawa, tout en créant un centre emblématique d'emploi fédéral qui est approprié pour la région de la capitale nationale.



Image 11: Vision pour Confederation Heights en 1957; édifice Tupper à droite, édifice Tilley au centre, et stationnement à gauche



Image 12: Image de Confederation Heights en 2012.

CONDITIONS EXISTANTES

Le site est actuellement un centre d'emploi fédéral de faible densité axé sur l'automobile et possède de grands espaces ouverts, d'énormes stationnements, et des réseaux de circulation irréguliers. 16 bâtiments, principalement des bureaux, y figurent. Trois d'entre eux sont des édifices du patrimoine: l'édifice de la SRC (Drake) (classé), et les édifices Tilley et Tupper (reconnus). Trois voies de circulation majeures parcourent le site: l'avenue Bronson, le chemin Heron, et la promenade Riverside. Le site est aussi desservi par des lignes de train léger et de service rapide par bus, ainsi que des routes d'autobus locales. Confederation Heights est présentement sous-utilisé qui possède plusieurs défis et faiblesses; toutefois, le site présente une potentiel significatif de redéveloppement grâce à son immensité et à sa localisation favorable.

Table 4: Analyse SWOC des conditions existantes de Confederation Heights

	Positif	Negatif
Interne	FORCE	FAIBLESSES
	<ul style="list-style-type: none"> • Corridors de TLR et BHNS • Centre d'emploi existant • Situé au cœur de la région de la capitale nationale • Adjacent à la rivière Rideau et aux réseaux d'espaces verts • Porte d'entrée à la ville • Quantité importante de terrain aménageables 	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de connectivité à pied et à vélo • Manque d'accessibilité • Manque d'un sens du lieu • Manque de sentiment de sécurité • Réseau routier complexe • Dominé par la voiture • Stationnements sous-utilisés
Externe	OPPORTUNITÉS	DÉFIS
	<ul style="list-style-type: none"> • Services commerciaux pour des employés dans le futur • Ventes de propriétés excédentaires • Soutien des politiques gouvernementales • Connectivité grâce au TLR, au BHNS, et aux sentiers à usages multiples de la CCN • Créer un développement lié au transport en commun et éliminer l'étalement urbain 	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence des centres d'emplois avoisinants qui ont été redéveloppés • Complexité du réseau routier existant • Perçu comme étant loin du centre-ville • Proximité à des zones écologiques protégées • Besoin de stratégies d'aménagement qui créent des terrains excédentaires



Image 13: Station Confederation



Image 14: Stationnement pour l'édifice Tupper, typique de Confederation Heights.



Image 15: Dessin de Rosslyn Station, un exemple américain d'un TOD réussi



Image 16: Image de l'avenue Bronson/la promenade de l'Aéroport vers le nord

PRINCIPES DIRECTEURS

L'équipe a étudié soixante cas pertinents qui se comparaient bien à Confederation Heights grâce à leur(s) superficie, localisation, propriété foncière, forme construite, démographie, et/ou niveaux d'emplois. Chaque étude de cas s'est concentrée sur la relation entre le transport en commun et le développement d'une communauté où l'on peut vivre, travailler, et s'amuser. L'analyse de ces cas a mené à la création de principes directeurs qui guideront le redéveloppement de Confederation Heights.

Table 5: Principes directeurs pour les dessins conceptuels (selon nos consultations et études de cas)

Principes directeurs	Intentions	
	Connectivité	Encourager des usages qui appuient les transports actifs et en commun
	Identité	Créer des espaces iconiques pour représenter une identité fédérale
	Communauté complète	Créer une communauté dynamique avec un sentiment d'appartenance
	Durabilité	Promouvoir l'expansion économique, la préservation écologique, l'équité sociale et l'intégrité culturelle
	Respect des politiques	Respecter les intentions des politiques, directives, et documents gouvernementaux présents et futurs
	Forme construite	Encourager une forme construite compacte favorisant un aménagement axé sur les piétons

PLANS CONCEPT

La considération des principes directeurs basés sur les meilleures pratiques a mené à la création d'un nouveau plan concept pour Confederation Heights. À l'aide des principes directeurs, le plan concept incorpore mieux les aspects importants d'un développement lié au transport en commun.



Image 17: Dessin préliminaire du plan conceptuel

FORME CONSTRUISTE

Le plan, divisé en cinq enceintes possédant six usages différents, reflète de manière plus adéquate un développement lié au transport en commun. Le centre d'emploi fédéral sera le point focal des développements de haute densité de commerces et de bureaux à usages mixtes, concentrés autour de la station de TLR. Le développement résidentiel sera concentré dans les enceintes de la vallée Tupper et du village Riverdale. Les enceintes de Rideau Ridge et du centre Brookfield seront composés une mixité d'usages de bureaux, institutionnels, résidentiels, et artistiques/culturels, permettant ainsi une meilleure transition entre les quartiers résidentiels et commerces adjacents.

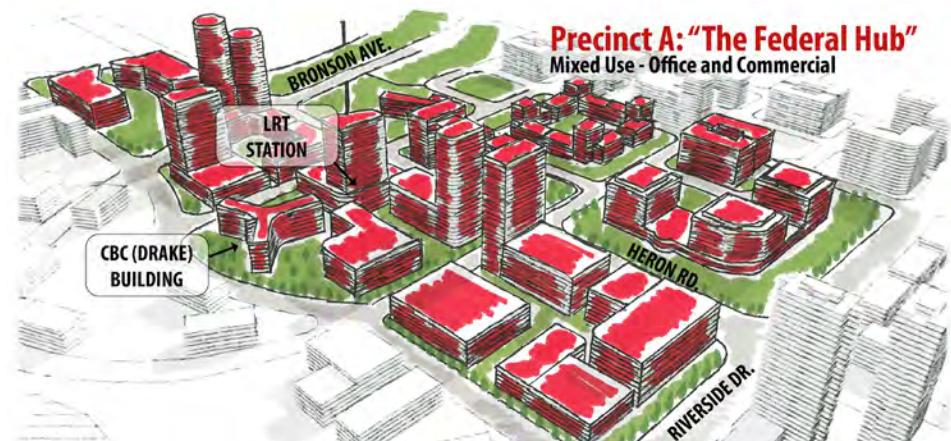


Image 18: Le hub fédéral peut accommoder 2,5 fois plus d'employés que l'ancien site au complet

CONNECTIVITÉ

La relocalisation de la station de TLR du sud de Heron au nord de Heron permet aux employés, résidents, et aux autres usagers du site de plus facilement accéder au transport en commun. Le redéveloppement fournira aussi des réseaux routiers, des intersections et des passages pour piétons plus organisés, ainsi que des mesures pour réduire la vitesse des automobiles et, en gros, réduire la dépendance du site sur l'automobile. De plus, des woonerfs axés sur l'expérience piétonnière et des sentiers à usages multiples amélioreront la connectivité et encourageront les modes transport actif autour du site, ainsi qu'avec les quartiers adjacentes.

VUES

En conformité avec les politiques de la CCN qui nous rappellent l'importance des vues autour du site, le redéveloppement présentera des nouvelles vues qui démontreront le patrimoine naturel local et qui fourniront de nouvelles perspectives sur l'intérieur de Confederation Heights, ainsi qu'à travers le site. Le passage de la promenade de l'aéroport entre deux nouveaux édifices créera un effet visuel de trou de serrure, ce qui permettra au site d'agir comme porte d'entrée monumentale à la région de la capitale nationale.



Image 19: Vue améliorée le long de la promenade de l'Aéroport, regardant vers le nord.

POTENTIEL DE DENSITÉ

Le redéveloppement de Confederation Heights permettrait une augmentation significative de la densité potentielle sur le site. Le site existant offre environ 250 000 m² d'espaces à bureaux et pourrait donc accommoder environ 12 300 employés, tandis que le redéveloppement pourrait accommoder presque quatre fois le nombre d'employés sur le même site. La densité potentielle augmenterait de 118 employés/ha à 460 employés/ha, et le coefficient brut d'occupation des sols augmenterait de 0,35 à 2,8; ces nouveaux chiffres représentent mieux pour un campus d'emploi à usage mixte de haute densité. De plus, le redéveloppement sur les terres de l'enceinte centre fédéral permettrait au gouvernement fédéral d'accueillir au moins 2,5 fois plus d'employés que ce que le site entier offre en ce moment, à l'intérieur de seulement un quart de la superficie du site.

Table 6: Comparaison entre les densités et usages existants et potentiels

	Site existant	Ensemble du site (2050)	Centre fédéral
Bureaux	246,336 m ²	955,000 m ²	645,000 m ²
Nombre d'employés	17,600*	47,000	32,000
Employés/ha	118	460	1,112
Résidentiel	0	565,000 m ²	0
Unités d'habitation (80 m ² /DU)	0	5,500	0
Emplois et personnes/ha	118	590	1112
Autre	0	189,000 m ²	72,000 m ²
Couverture	8%	18%	61%
COS (brut)	0.35	2.8	3.4

*Ceci est the potential employees qui peuvent être sur le site existant avec les standards de workplace 2.0. En actualité, il y a 6,500 employées à Confederation Heights, qui représentent une densité de 63 employées et personnes/ha.

En conclusion, le plan concept représente bien un développement lié au transport en commun à usage mixte qui est de forte densité, bien connecté, et adapté au contexte de croissance et de développement à Ottawa, dans la région de la capitale nationale, et au Canada en général.



Image 20: Image du développement proposé pour Confederation Heights

PLAN DE MISE EN OEUVRE

Un plan de mise en œuvre graduelle a été créé pour définir les processus de recherche et de mise en œuvre nécessaires pour le redéveloppement du site.

	Phase	Projet	Temps estimé
Mise en œuvre	A	Plans directeurs, financement, aliénation des terrains excédentaires, stratégies de partenariats publics-privés.	0 à 5 ans
	I	Projets d'infrastructure majeurs: ave. Bronson, ch. Heron, et routes collectrices internes. Aliénation de la vallée Tupper et du centre R.A.	0 à 10 ans
	II	Réseau routier interne, coordination de la station de TLR, pont de la rivière Rideau, aménagements paysagers du ch. Heron. Aliénation de Rideau Ridge.	5 à 15 ans
	III	Travaux paysagers de la prom. de l'Aéroport. Rénovation du stationnement CP. Aliénation de Riverdale Village et de Brookfield Centre.	10 à 20 ans
	IV	Projets d'infrastructure majeurs: prom. Riverside, rues internes (Rideau Ridge), sentiers polyvalents. Aliénation du reste de Rideau Ridge. Construction du Hub fédéral et de ses édifices jumeaux iconiques.	15 à 35 ans

Finalisation du projet

À court terme, SPAC et la CCN devraient considérer entreprendre les phases A, afin de consulter les parties prenantes pour élaborer des plans et études préliminaires (comme les études géotechniques, les études d'impacts sur les transports, et les évaluations environnementales de site) et améliorer les infrastructures, et les stationnements pour rencontrer les besoins futurs du site.

Même si le redéveloppement de Tunney's Pasture, un autre campus d'emploi fédéral à Ottawa, sera entrepris avant celui de Confederation Heights, des mesures préliminaires peuvent être entrepris pour débuter le processus pour redévelopper ce dernier. Certains terrains excédentaires peuvent faire l'objet d'une aliénation stratégique immédiate, alors que des projets d'infrastructure (comme la reconstruction de la promenade de l'Aéroport/l'avenue Bronson pour qu'elle rencontre le chemin Heron à la même hauteur) peuvent être entrepris en même temps que l'amélioration de la ligne Trillium du train léger. La nouvelle ligne Trillium devrait être complétées d'ici 2023; il est donc important d'entreprendre simultanément des mises à jour initiales aux éléments d'infrastructure centrale. Ce plan à long terme devrait être mis en œuvre sur une période de 35 ans; le projet serait donc complété vers 2050.

RECOMMANDATIONS

L'équipe du projet recommande à SPAC et à la CCN de considérer d'entreprendre les mesures suivantes :

1. Consulter les parties prenantes (incluant les autres propriétaires fonciers et la ville d'Ottawa) pour élaborer un plan stratégique;
2. Commencer les études préliminaires nécessaires;
3. Créer un plan secondaire et/ou un plan directeur pour guider le redéveloppement et obtenir les approbations de la ville et la CCN;
4. Consulter le secteur privé, surtout en ce qui concerne des partenariats publics-privés;
5. Catalyser le développement et créer une excitation autour du projet afin de démarrer le processus de redéveloppement;
6. Commencer le processus d'aliénation stratégique de terrains jugés excédentaires à l'extérieur du hub fédéral.