

Sondage auprès de municipalités canadiennes : mesures de réglementation favorisant l'abordabilité et les choix de logements

INTRODUCTION

Ce document présente les résultats d'un sondage réalisé auprès de certaines municipalités canadiennes au cours de l'été de l'an 2000. Le sondage portait sur diverses problématiques et activités liées aux règlements d'urbanisme et de construction ainsi qu'aux processus d'approbation, et leur effet sur l'offre et le choix de logements abordables.

OBJECTIFS ET MÉTHODE

Il importe de mieux connaître l'expérience vécue par les municipalités canadiennes quant aux réformes de type réglementaire et le lien entre celles-ci et l'amélioration de l'abordabilité et du choix de logements dans les municipalités canadiennes. La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), en collaboration avec la Fédération canadienne des municipalités (FCM), a entrepris de mieux comprendre cette problématique en réalisant une vaste enquête auprès des municipalités, au moyen d'un sondage, de façon à ce que toutes les parties en cause puissent disposer de données valables au sujet des mesures qui ont déjà été mises en œuvre et de celles qu'elles envisagent d'adopter.

Ce sondage avait pour but de recueillir des renseignements à ce sujet en posant des questions portant sur divers aspects liés à la réglementation, aux processus d'approbation et à l'abordabilité et du choix de logements, et en obtenant des réponses auprès d'une vaste sélection de municipalités partout au pays. Cent dix municipalités ont ainsi participé au sondage, et elles étaient représentatives d'agglomérations de diverses tailles dans chaque région du pays. Le sondage fut réalisé durant l'été 2000, à l'échelle nationale, par une équipe de sondeurs professionnels dont les

membres étaient situés à l'intérieur de la région sondée, sinon à proximité.

Dans chacune des municipalités sélectionnées, le processus du sondage commençait par l'établissement d'un premier contact par le sondeur avec un fonctionnaire cadre travaillant auprès du service d'urbanisme de la municipalité (règle générale, il s'agissait du directeur ou de la directrice du service, sinon d'un ou d'une commissaire à l'urbanisme), puis en lui transmettant ensuite un exemplaire du questionnaire utilisé pour le sondage. Le questionnaire abordait six problématiques principales en matière d'abordabilité et de choix de logements :

- les problèmes principaux constatés à l'échelle locale;
- les liens avec les principales mesures de réglementation;
- les réformes liées à la réglementation en matière d'urbanisme;
- les réformes liées à la réglementation visant les bâtiments;
- les réformes liées aux processus d'approbation; et
- les autres mesures.

Selon le vœu exprimé par le répondant, le sondage était administré soit au téléphone (ce fut le cas pour environ 80 sondages), soit complété dans la municipalité sondée, par le personnel que la municipalité estimait être le plus apte à y répondre, en retournant ensuite au sondeur le questionnaire dûment complété. Lorsque cette dernière méthode était employée, il fallait généralement effectuer un suivi au téléphone afin de clarifier certaines réponses.

Tableau I Municipalités sondées, selon la population

Moins de 50 000		50 000 à 99 999	100 000 à 299 999	300 000 à 999 999		Plus de 1 000 000
Moose Jaw	Wetaskiwin	Shawinigan	Regina	Winnipeg	Niagara Falls	Châteauguay
Chibougamau	Fernie	Drummondville	Sydney N.S.	Morinville	Cambridge	Brossard
Thompson	Brandon	Fredericton	Chicoutimi	Sainte-Foy	London	Laval
North Battleford	Lloydminster	Cornwall	Trois-Rivières	Québec	Kitchener	Saint-Jérôme
Gaspé	Rouyn-Noranda	Sault Ste. Marie	Saskatoon	Springfield	Grimsby	Ajax
Portage	Yarmouth	Medicine Hat	Saint John	Sillery	Burlington	Verdun
Yorkton	Timmins	Lethbridge	Gatineau	StrathconaCo.	Hamilton	Oakville
Thetford Mines	Camrose	Charlottetown	Moncton	Gloucester	Ottawa	Montréal
Elliot Lake	Cowansville	Red Deer	Sherbrooke	Welland	Stoney Creek	Mississauga
New Glasgow	Yellowknife	Prince George	St. John's	Edmonton	Halifax-Dartmouth	Toronto
Fort St. John	Whitehorse	Chatham-Kent	Hull	Calgary	St. Catharines	York
Baie-Comeau	Salmon Arm	North Bay	Windsor	Nepean	Victoria	Markham
Woodstock	Sechelt	Belleville	Thunder Bay	Municipalité régionale de Hamilton-Wentworth		Maple Ridge
Loyalist Township	Whistler	Nanaimo	Sudbury	Municipalité régionale de Ottawa-Carleton		Vaughan
Port Alberni	Bracebridge	Chilliwack	Barrie			Surrey
Owen Sound	Orillia		Whitby			Vancouver
Cobourg	Iqaluit		Guelph			
			Kelowna			
			Abbotsford			

L'établissement de ces groupes suivant la taille des municipalités a été réalisé à partir des données de 1996 relatives au territoire de recensement urbain dans laquelle la municipalité en cause est située.

Tableau 2 L'abordabilité du logement constitue-t-elle un problème important?

Groupes selon la taille des villes (Recensement de 1996)	Répartition réponses, par municipalité				Nombre de villes sondées
	Important	Seulement un peu	Peu important	Aucune réponse	
Moins de 50 000	15	14	5	0	34
50 000 à 99 999	6	5	4	0	15
100 000 à 299 999	10	8	1	0	19
300 000 à 999 999	12	10	3	1	26
Plus de 1 million	10	4	2	0	16
Totaux (en chiffres)	53	41	15	1	110
Totaux (en pourcentage de l'ensemble des réponses)	48 %	37 %	14 %	1 %	100 %

Au tableau 1 figure la liste des 110 municipalités sélectionnées pour le sondage et représentant toutes les villes et régions du Canada. Elles y sont regroupées en cinq catégories en fonction de leur taille, selon la population en 1996 du territoire urbain de recensement dont elles font partie (une région métropolitaine de recensement, une agglomération de recensement, etc.). Il pouvait s'agir d'une très petite localité, comme Iqaluit, une agglomération de 4 220 habitants d'après les chiffres de population du recensement de 1996, ou encore de villes très vastes situées à l'intérieur des plus importantes zones métropolitaines, dont la Ville de Toronto comptant quelque 2 400 000 habitants.

QUESTIONS PRIORITAIRES RELATIVES À L'ABORDABILITÉ ET AU CHOIX DE LOGEMENTS

L'abordabilité des logements est un problème important dans les municipalités partout au Canada. À la question « L'abordabilité du logement constitue-t-elle un problème important dans votre municipalité? », 85 % (94 des 110 municipalités sondées) ont

répondu « important » et « seulement un peu » (tableau 2). La plupart des 16 municipalités ayant répondu « peu important » à cette question étaient surtout des localités de petite taille ou de taille moyenne, situées dans la région du centre du Canada, les répondants précisant que le prix des logements y étaient relativement bas et le taux de vacance très élevé, les problèmes d'abordabilité s'en trouvant ainsi diminués. Par contre, l'abordabilité des logements était considéré comme étant un problème important dans la plupart des grandes villes.

On a demandé aux municipalités d'indiquer si les problèmes suivants étaient des « problèmes importants » en termes de choix de logements et d'abordabilité :

- Pénurie ou choix insuffisant de logements abordables en général?
- Pénurie ou choix insuffisant de logements abordables pour des groupes particuliers (aînés, jeunes, personnes seules, familles à faible revenu, familles monoparentales, besoins spéciaux, autres)?
- Qualité médiocre ou mauvais état de certains logements?

Tableau 3 Quels sont les trois principaux problèmes de réglementation

Problèmes suggérés dans le questionnaire	Nombre de fois choisi ¹	Problèmes suggérés dans le questionnaire	Nombre de fois choisi ¹
Syndrome « pas dans ma cour » – opposition aux logements à coût modique (par exemple, l'aménagement d'appartements secondaires)	68	Obstacles aux modes d'occupation non traditionnels (par ex., habitations communautaires)	10
Obstacles à l'aménagement d'appartements accessoires (appartements secondaires, pavillons-jardins)	32	Obstacles à la production de logements flexibles et adaptables	10
Tous les autres problèmes cités (y compris ceux qui ne relèvent pas de la réglementation)	26	Absence de normes de rénovation efficaces	9
Obstacles aux logements pour les personnes dont les revenus sont les plus faibles (par exemple, les maisons de chambres)	22	Processus d'approbation inefficaces	7
Nécessité d'une réglementation favorisant la construction intercalaire et la conversion	20	Résistance aux primes de densité et aux programmes de compensation	7
Obstacles au réaménagement de quartiers du centre-ville en état de délabrement ou des sites contaminés	17		
Droits d'aménagement élevés	16		
Normes d'aménagement foncier excessives (concernant, par exemple, les marges de recul, la taille des terrains, le stationnement)	13		
		Total des réponses	257
		Aucune réponse	73
		Total	330

¹ **Remarque :** Chacun des 110 répondants était invité à donner de une à trois réponses, ou répondre en mentionnant des mesures « autres »

La plupart des municipalités (68 %) ont signalé que la pénurie ou le choix de logements abordables pour des groupes particuliers constituait le principal problème en termes d'abordabilité des logements. Lorsqu'on leur a demandé d'indiquer quels groupes avaient besoin d'un plus haut degré de choix et d'abordabilité, elles ont répondu (en ordre décroissant de fréquence) les familles à faible revenu, les familles monoparentales, les personnes ayant des besoins spéciaux, les personnes seules, les aînés et, dans certains cas, les jeunes familles. Trente-huit municipalités (soit 35 %) ont indiqué que la qualité médiocre et le mauvais état de certains logements était l'un des principaux problèmes, et 31 répondants ont déclaré que l'un des principaux problèmes était la pénurie ou le choix insuffisant de logements abordables en général.

À la question leur demandant d'indiquer, parmi les trois principaux problèmes mentionnés, celui qui était le plus difficile à traiter, la plupart des municipalités ont répondu « la pénurie ou le choix insuffisant de logements abordables pour des groupes particuliers ». Fait à signaler, ce problème de logements à prix abordables pour des groupes particuliers était considéré comme étant le plus difficile à traiter par plus de la moitié des municipalités sondées dans les régions urbaines de taille moyenne et de grande taille. Ce problème a sévi pendant plusieurs années dans la plupart des municipalités et les répondants ont indiqué que le problème ne devient pas moins difficile à traiter.

Les municipalités ont été invitées à indiquer quels étaient les « trois principaux » problèmes de réglementation, à partir d'une liste de 13 problèmes potentiels qu'ils pouvaient rencontrer dans ce domaine. Les réponses figurent au tableau 3, lequel indique le nombre de fois que chacun des problèmes a été indiqué comme tel, peu importe le degré d'importance du problème (1^{er}, 2^e ou 3^e rang). Soixante-huit municipalités ont par ailleurs indiqué que le syndrome « pas dans ma cour » figurait parmi l'un de leurs trois principaux problèmes à cet égard.

Le syndrome « pas dans ma cour » s'entend de l'opposition manifestée en général par des citoyens à tout changement affectant leur propre quartier. Cet élément a obtenu 55 mentions à titre de problème principal sur le plan de la réglementation, soit plus que le nombre total cumulé de tous les autres premiers choix, et il a été signalé comme constituant le principal problème de réglementation par les villes quelle que soit leur taille.

L'élément « obstacles à l'aménagement d'appartements accessoires », surtout les appartements secondaires mais également les pavillons-jardins, fut considéré comme étant le deuxième problème de réglementation en importance. Les appartements secondaires contribuent de manière importante à favoriser l'abordabilité des logements, permettant d'aider à répondre à la demande de logements locatifs à faible coût dans un contexte où il y a peu de nouvelles constructions de logements de ce type. Cet élément a été choisi à 32 reprises à titre de 1^{er}, 2^e ou 3^e problème en

Tableau 4 La réglementation constitue-t-elle un obstacle à l'offre et au choix de logements abordables?

Groupes selon la taille des villes (Recensement de 1996)	Réponses				
	« Non »	« Seulement un peu »	« Oui »	Aucune réponse	Total
Moins de 50 000	22	11	1	0	34
50 000 à 99 999	11	3	1	0	15
100 000 à 299 999	11	8	0	0	19
300 000 à 999 999	16	7	2	1	26
Plus de 1 million	10	4	2	0	16
Totaux (en chiffre)	70	33	6	1	110
Totaux (en pourcentage de l'ensemble des réponses)	64 %	30 %	5 %	1 %	100 %

importance sur le plan de la réglementation, un choix d'ailleurs largement partagé par l'ensemble des villes et dans l'ensemble des régions, peu importe leur taille.

La réponse la plus fréquente après celles-ci fut la mention d'un « autre problème » ne faisant pas partie des choix proposés dans le questionnaire. Parmi ces 26 « autres » problèmes mentionnés, il s'agissait pour la plupart de questions de nature non réglementaire, par exemple des problèmes de nature économique ou politique, comme l'absence de croissance économique.

L'élément « obstacles à la production de logements pour les personnes dont les revenus sont les plus faibles (par exemple, les maisons de chambre) » a été choisi 22 fois à titre d'un des trois principaux problèmes, là encore une réponse largement partagée par les villes et peu importe leur taille. La nécessité d'adopter de la réglementation pour encourager la construction intercalaire et la conversion fut choisie à 20 reprises comme constituant un problème important sur le plan de la réglementation.

Les municipalités ont en outre été invitées à répondre à la question suivante : « Croyez-vous que les règlements d'urbanisme et de construction et les processus d'approbation des demandes d'aménagement constituent des obstacles à l'augmentation de l'offre et des choix de logements abordables? »

Tel qu'on le constate au tableau 4, l'opinion à ce sujet est claire, alors qu'une seule des municipalités n'a pas répondu à cette question. Près des deux tiers des répondants ont indiqué que ces éléments ne constituaient pas un obstacle, alors que 30 pour cent ont

indiqué qu'ils constituaient « seulement un peu » un obstacle. L'on n'a pas décelé de variation particulière quant à la taille des villes ayant fourni ces réponses.

RÉFORMES ASSOCIÉES AUX MESURES DE RÉGLEMENTATION EN MATIÈRE D'URBANISME

Les municipalités ont été questionnées sur l'utilisation de 10 mesures de réglementation en matière d'urbanisme et de zonage dont il a souvent été dit, dans la documentation à ce sujet du moins, qu'elles pouvaient servir à faciliter l'offre et le choix de logements abordables. Les réponses ont été répertoriées au tableau 5, et regroupées de manière à faire ressortir les trois principaux modèles adoptés par les municipalités quant à l'utilisation de telles mesures.

Les mesures les plus largement adoptées

Certaines de ces mesures ont déjà cours dans plus de 80 % des municipalités sondées, si bien qu'elles peuvent être considérées comme étant la norme. Il s'agit notamment du zonage, permettant la combinaison de divers types de logements et tailles de terrains, la combinaison d'immeubles résidentiels et commerciaux et les conversions, et la création de zones pouvant accueillir des formes de logement novatrices tel les habitations communautaires et les foyers de groupe. Certaines localités permettent de plein droit ces types d'utilisation dans toutes les zones résidentielles, au lieu de créer des zones particulières à cet effet.

Tableau 5 Utilisation par les municipalités de mesures de réglementation en matière d'urbanisme

Description des mesures	Degré d'utilisation des mesures						Total
	Déjà adoptées	Envisagées	Envisagées, puis rejetées	Non applicables	Pas envisagées	Aucune réponse	
Mesures largement adoptées							
Le zonage permet la combinaison de divers types de logements et tailles de terrains dans certaines parties de la collectivité	102	4	1	3	0	0	110
Le zonage permet la combinaison d'immeubles résidentiels commerciaux, les conversions	100	4	0	6	0	0	110
Le zonage permet les formes de logement novatrices comme l'habitation communautaire et les foyers de groupe	88	5	0	15	1	1	110
Utilisation de mesures combinées							
Les terrains sont préalablement zonés pour les collectifs d'habitation	80	3	4	22	1	0	110
La réduction des exigences relatives aux places de stationnement pour favoriser les logements abordables (besoins spéciaux, propriétaire-occupant, location)	61	8	4	34	0	3	110
Le zonage permet les appartements accessoires (appartements secondaires, pavillons-jardins) dans des quartiers où l'on retrouve principalement des maisons unifamiliales détachées	54	11	29	13	2	1	110
La réduction de la taille des terrains ou de la largeur des voies publiques	52	12	7	33	2	4	110
La réduction des marges de recul pour favoriser les logements abordables (besoins spéciaux, propriétaire-occupant, location)	46	9	6	40	4	5	110
Mesures utilisées moins fréquemment							
Le zonage permet des logements de type convertible	28	9	4	57	6	6	110
Révision des plans de lotissement, districts d'aménagements spéciaux	22	15	6	55	4	8	110

Les mesures dont l'utilisation est partagée

Les opinions sont partagées quant à l'utilisation de certaines mesures, 40 à 75 pour cent des municipalités les ayant adoptées alors qu'un nombre important de villes les ont rejetées à titre de mesures de réglementation souhaitables. Ainsi :

- 73 % (80 municipalités) désignent ou procèdent au zonage préalable de terrains afin de fournir des sites permettant d'accueillir des habitations plurifamiliales, mais 22 localités ont indiqué qu'il ne s'agissait pas là d'une mesure pertinente;
- 55 % (61 villes) ont dit réduire les exigences relatives aux places de stationnement afin de diminuer les coûts à la construction de logements spéciaux, de logements locatifs ou de logements

abordables pour des propriétaires-occupants. Alors que huit autres municipalités envisagent une telle mesure, 38 municipalités estiment par ailleurs qu'une telle mesure n'est pas pertinente ou l'ont tout simplement rejetée. Les endroits s'opposant à une mesure de ce type sont généralement des villes de petite taille ou présentant une faible densité de population et dont la valeur des terrains est relativement plus basse, et où le fait de diminuer les exigences quant aux places de stationnement n'aurait qu'une incidence négligeable sur l'ensemble du coût des logements;

- 49 % (54 municipalités) permettent les appartements accessoires surtout dans les quartiers de maisons unifamiliales, alors que 11 municipalités envisagent l'adoption d'une telle pratique. Par contre, 29 municipalités ont rejeté l'adoption d'une telle mesure. Six

localités ont précisé qu'elles permettaient les pavillons-jardins dans des quartiers dont le zonage permet des maisons unifamiliales, alors que certaines villes peuvent s'être dotées d'une réglementation semblable, mais les mesures permettant d'accommoder la présence de pavillons-jardins sont sensiblement moins courantes que celles visant à favoriser des appartements secondaires. Plusieurs répondants ont signalé la manifestation d'une forte opposition du voisinage à l'occasion d'assemblées publiques portant sur l'implantation d'appartements secondaires, notamment dans le cadre des réunions du conseil municipal et des comités appelés à débattre de ces questions, et elles indiquent que le succès de l'implantation de réformes de cette nature est tributaire de la convergence de la volonté des propriétaires visés, d'une volonté politique claire au sein des gouvernements municipaux intéressés par de telles mesures, et de la collaboration entre les divers services municipaux impliqués (urbanisme, inspection, incendie);

- 47 % (52 municipalités) permettent la réduction de la dimension des terrains et de la largeur des voies publiques, alors que 12 autres municipalités envisagent l'adoption de réformes à cet égard. Par ailleurs, 40 municipalités ont indiqué qu'elles n'estimaient pas pertinente ou rejetaient carrément l'adoption de telles mesures. Encore une fois, les réponses négatives à ce sujet émanaient essentiellement de municipalités de petite taille où les coûts des terrains sont plus bas;
- 42 % (46 municipalités) sont disposées à réduire les marges de recul des terrains afin de favoriser l'implantation de logements pour des besoins spéciaux, des logements locatifs ou de logements pour des propriétaires-occupants, alors que neuf municipalités

envisageaient l'adoption d'une telle mesure, pendant que 46 autres municipalités l'avaient rejetée ou ont estimé qu'elle n'était pas pertinente. L'on n'a relevé aucune variation particulière quant à la taille des municipalités pouvant être liée à la divergence d'opinions au sujet de cette mesure.

Les mesures les moins utilisées

Deux mesures relatives à l'utilisation de terrains n'ont été adoptées que par une minorité de municipalités (20 à 55 %), alors qu'une proportion beaucoup plus grande n'appuyait pas ces mesures. Ainsi :

- 25 % (28 municipalités) ont recours à des règlements de zonage afin de permettre les habitations polyvalentes, alors que neuf autres envisagent l'adoption de mesures semblables. Par contre, quatre villes ont carrément rejeté une telle mesure et 57 municipalités estiment qu'elle n'est pas pertinente. Ce moyen est principalement utilisé par des villes de grande taille;
- 20 % (22 municipalités) ont prévu l'implantation de districts d'aménagements spéciaux ou de zones désignées permettant d'y réaménager le lotissement des terrains, afin de favoriser l'implantation de logements à prix modique. Quinze autres municipalités ont indiqué qu'elles envisageaient l'adoption de telles mesures, alors que six autres les ont rejetées et 55 les jugent non pertinentes. Les districts d'aménagements spéciaux étaient surtout implantés dans des régions métropolitaines, alors que les mesures en matière de réaménagement du lotissement étaient principalement utilisées dans diverses villes situées dans les Prairies.

Tableau 6 Utilisation des mesures de réglementation par les municipalités liées au processus d'approbation

Description des mesures	Degré d'utilisation des mesures						Total
	Déjà adoptées	Envisagées	Envisagées, puis rejetées	Non applicables	Pas envisagées	Aucune réponse	
Coordination, normalisation des demandes, guichet unique pour les approbations	78	8	1	21	0	2	110
Amélioration générale de l'informatisation du processus d'émission des permis d'aménagement et de construction	73	15	2	18	0	2	110
Recours à des processus de résolution des conflits dans les cas où les modifications de zonage sont source de litige avec les voisins et la collectivité	69	5	6	18	1	11	110
Traitement prioritaire des demandes pour favoriser les logements abordables (traitement accéléré, diminution des frais exigés, besoins spéciaux, propriétaire-occupant, location)	32	6	8	60	2	2	110
Traitement pertinent pour les sites contaminés	26	11	4	59	5	5	110
Traitement accéléré des demandes pour les constructeurs accrédités	16	7	5	70	5	7	100
Diminution de la priorité du traitement des propositions d'aménagement donnant lieu à une réduction nette du nombre de logements abordables	6	2	8	85	4	5	110
Autres	1	2	0	0	0	0	3

RÉFORMES ASSOCIÉES AU PROCESSUS D'APPROBATION

Le tableau 6 fait état des réponses au sujet de huit mesures visant à simplifier les processus d'approbation des permis d'aménagement et de construction. Puisque ces réformes visent à réduire les obstacles de nature bureaucratique et à améliorer l'efficacité des processus en place, elles sont susceptibles de favoriser la diminution des coûts et de résulter en l'aménagement de logements abordables et d'accroître le choix des logements.

Mesures utilisées par 60 à 70 % des municipalités :

- 71 % (78 municipalités) ont simplifié leurs mécanismes d'approbation grâce à la normalisation des demandes et à la mise en place de formalités d'approbation coordonnées ou à guichet unique. Huit autres municipalités envisagent l'implantation de mesures de cette nature. Souvent, les municipalités de taille plus petite et affichant un faible taux de croissance ont indiqué que

de telles mesures n'étaient pas pertinentes dans leur cas, puisqu'elles traitent déjà les demandes dans les jours qui suivent leur dépôt;

- 66 % (73 municipalités) ont indiqué qu'elles avaient récemment mis à niveau l'informatisation du traitement des demandes de permis d'aménagement, alors que 15 autres ont indiqué qu'elles envisageaient ce type d'amélioration à leurs processus;
- 63 % (69 municipalités) font appel à une forme ou une autre de mécanisme de résolution des conflits. Bien que la description de ces mesures différait souvent, et que souvent elles étaient plutôt vagues, la plupart des municipalités indiquaient que leurs urbanistes (sinon les entrepreneurs eux-mêmes) tenaient des séances d'information ou des consultations visant à résoudre les problèmes dans les quartiers où l'on se proposait de modifier le zonage ou de revoir l'aménagement du quartier, avant la présentation de la demande au conseil municipal en vue de son approbation.

Mesures utilisées par une minorité de municipalités

- 29 % (32 municipalités) donnent priorité au traitement de projets visant à produire des logements abordables, alors que six municipalités indiquaient par ailleurs qu'elles envisageaient l'adoption d'une telle mesure et que 60 mentionnaient qu'elle n'était pas pertinente dans leur cas. Les municipalités ayant recours à une telle mesure étaient principalement situées dans des grands centres urbains connaissant un essor rapide, où l'accélération d'un processus d'approbation déjà complexe et laborieux pouvait certainement s'avérer avantageux. Certains répondants ont toutefois observé que le fait d'accorder un traitement de faveur à l'égard de certaines demandes ne leur semblait pas équitable;
- 24 % (26 municipalités) utilisent des mesures particulières pour traiter les demandes visant le réaménagement de sites contaminés, alors que 11 autres ont indiqué qu'elles envisageaient l'adoption de telles mesures, 59 municipalités estimant par ailleurs que de telles mesures n'étaient pas pertinentes dans leur cas. Dans un contexte où le réaménagement de sites industriels et de sites contaminés devient de plus en plus fréquent dans le cadre de l'intensification du développement en milieu urbain, il sera sans doute nécessaire de traiter un nombre croissant de demandes aussi complexes. Les grandes agglomérations urbaines, en particulier dans la région située dans le centre du Canada, sont de plus en plus sensibilisées à l'émergence d'exigences de cette nature, alors que les problèmes liés à la présence de sites contaminés ne font que commencer à faire partie des activités normales traitées par de telles municipalités;

- 14 % (16 municipalités) offrent le traitement accéléré des demandes provenant de constructeurs accrédités, et bien que sept envisagent l'adoption d'une telle mesure, 70 municipalités estiment qu'elle n'est pas pertinente dans leur cas. L'on a relevé des variantes quant aux formalités visant la désignation d'un constructeur comme étant celle d'un « constructeur accrédité », alors que certaines plus petites localités attribuant cette appellation à des « bons » constructeurs d'expérience, la plupart des autres municipalités restreignant par contre cette appellation aux seuls constructeurs possédant une certification reconnue officiellement (par exemple, certifié R-2000, écosympathique, etc.);
- 5 % (6 municipalités) ont indiqué qu'elles diminuaient la priorité de traitement des propositions d'aménagement qui donnent lieu à une réduction nette du nombre de logements abordables. Huit ont indiqué toutefois avoir rejeté ce concept, alors que 85 ont indiqué qu'il n'était pas pertinent dans leur cas. Certains ont évoqué le fait qu'une telle mesure ne soit pas nécessairement utile, et qu'elle soit possiblement illégale en vertu des lois adoptées en matière d'urbanisme dans la plupart des provinces.

RÉFORMES ASSOCIÉES AUX CODES DU BÂTIMENT ET AUX AUTRES RÈGLEMENTS

Le tableau 7 dresse le bilan des réponses visant trois mesures liées aux codes du bâtiment et aux autres règlements applicables en la matière :

- 50 % (55 municipalités) ont adopté des règlements visant les normes d'entretien des immeubles (parfois connus sous diverses appellations, dont « normes d'entretien », « normes favorisant la sécurité des logements », « normes d'entretien minimales », ou « normes des biens-fonds »), et alors que trois

Tableau 7 Réformes liées aux codes et à la réglementation en matière de construction des bâtiments

Description des mesures	Degré d'utilisation des mesures						Total
	Déjà adoptées	Envisagées	Envisagées, puis rejetées	Non applicables	Pas envisagées	Aucune réponse	
Règlement visant les normes d'entretien (ou l'utilisation d'équivalents)	55	3	6	34	2	10	110
Normes équivalentes au code du bâtiment permettant les rénovations efficaces (par ex., appartements accessoires)	39	7	9	41	4	10	110
Équivalents permettant l'utilisation de matériaux, de systèmes et de méthodes de construction non traditionnels	34	9	4	49	5	9	110
Autres	6	0	0	0	0	0	6

autres municipalités envisageaient l'adoption de telles normes, six avaient rejeté une telle initiative et 34 autres indiquaient qu'une telle mesure n'était pas pertinente dans leur cas. La réglementation de cette nature est souvent associée à une politique d'urbanisme visant soit à favoriser, soit à ne pas favoriser l'aménagement d'appartements secondaires abordables. L'on n'a pas décelé de variation particulière quant à la taille des villes ayant fourni ces réponses;

- 35 % (39 municipalités) ont instauré des normes équivalentes au code du bâtiment afin de favoriser les rénovations efficaces (par exemple, les appartements accessoires ou maisons de chambres), et sept autres municipalités ont indiqué qu'elles envisageaient l'adoption d'une telle mesure. Plusieurs répondants ont par ailleurs mentionné que des efforts particuliers étaient consacrés par leurs administrations municipales afin d'encourager l'aménagement de logements à prix modique de ce type et aussi d'autres formes existantes de constructions de ce type, notamment en faisant preuve de souplesse dans l'application des codes régissant la construction des bâtiments. Plusieurs villes de la région de l'Atlantique, du Québec et du sud de l'Ontario ont d'ailleurs signalé qu'elles avaient déjà en place ou manifestaient le besoin de mettre en place des normes équivalentes afin de favoriser la remise en état de bâtiments historiques;

- 31 % (34 municipalités) ont autorisé des équivalents permettant ainsi le recours à divers matériaux, systèmes et méthodes favorisant l'aménagement et le choix de logements abordables, alors que neuf municipalités envisageaient l'adoption d'une telle mesure. Par contre, 53 municipalités ont soit rejeté ce concept ou jugé qu'il n'était pas pertinent dans leur cas, et 14 municipalités n'y avaient pas songé ou n'avaient pas répondu à la question posée à cet égard.

Plusieurs répondants ont signalé que les normes en matière de construction d'habitations peuvent rendre plus laborieuse la tâche d'inciter la construction de logements plus abordables, qu'il s'agisse d'appartements secondaires, de logements en coopérative, ou encore de logements locatifs de petite taille ou de type plus ancien, n'offrant que les éléments de base. Les administrations municipales trouvent qu'il est difficile de concéder des accommodements à la réglementation au profit de la construction de logements à prix modique, alors qu'elles sont également tenues de veiller au respect des normes en matière de salubrité et de sécurité prescrites dans les codes et règlements adoptés par les gouvernements provinciaux régissant la construction des bâtiments.

Tableau 8 Utilisation d'autres mesures par les municipalités pour améliorer l'abordabilité et l'offre de logements abordables

Description des mesures	Degré d'utilisation des mesures						Total
	Déjà adoptées	Envisagées	Envisagées, puis rejetées	Non applicables	Pas envisagées	Aucune réponse	
Recherches sur les besoins en matière de logement et les solutions possibles	47	8	1	47	2	5	110
Information (imprimés, vidéos, sites Web) aidant à la planification et à la production de logements spéciaux, de logements locatifs et de logements abordables de type propriétaire-occupant	42	7	0	53	3	5	110
Le comité consultatif examine les questions relatives à l'abordabilité et au choix de logements et entretient à cet égard des liens avec d'autres organismes	39	6	2	52	5	6	110
Des projets de démonstration ont été entrepris – logements novateurs, normes d'aménagement foncier, matériaux de construction	33	11	2	52	5	7	110
Des membres du personnel sont précisément affectés aux dossiers en matière de logement	32	2	2	66	4	4	110
Prélèvement de droits d'aménagement selon les secteurs	18	6	3	66	8	9	110

AUTRES MESURES

Les répondants ont également été invités à commenter six autres mesures qui ne relevaient pas d'un type prévu dans la classification qui précède. Les réponses ont été colligées et figurent au tableau 8. En voici le résumé :

- 47 municipalités réalisent des études portant sur les besoins en matière de logement et les solutions pouvant être proposées à cet égard. Huit municipalités envisagent de réaliser des études à ce sujet, alors que 47 municipalités estiment que cela n'est pertinent dans leur cas. Les études en matière de logement sont principalement l'apanage des gouvernements municipaux et régionaux de plus grande taille;
- 42 municipalités ont indiqué qu'elles avaient produit des trousseaux d'information (brochures, vidéos, émissions télévisées) afin de sensibiliser le public au sujet des problèmes en matière de logement et de favoriser l'abordabilité et le choix de logements. Tant les municipalités de petite taille que celles de taille plus imposante ont mis sur pied des initiatives visant l'éducation du public à ce sujet, et il importe de signaler que des petites municipalités ont recours à la télé communautaire afin de sensibiliser la population aux diverses problématiques en matière d'urbanisme et de logement. Sept municipalités ont indiqué qu'elles envisageaient l'adoption de mesures semblables, alors que 53 ont estimé qu'elles n'étaient pas pertinentes dans leur cas.
- 39 municipalités ont implanté un comité consultatif chargé d'examiner les questions relatives à l'abordabilité et au choix de logements et d'entretenir à cet égard des liens avec d'autres organismes, alors que six municipalités envisagent l'adoption d'une telle mesure. Soulignons que huit municipalités situées en Colombie-Britannique ont établi des comités à cet effet, le gouvernement provincial ayant mis en place un programme et soutenant de telles initiatives;
- 33 municipalités ont instauré des projets de démonstration, dont l'objet est d'étudier et de promouvoir l'innovation en matière d'aménagement du territoire, de logement et de matériaux de construction, 11 autres municipalités ayant manifesté leur intérêt à l'égard d'activités de ce genre, alors que 52 ont indiqué que cela ne serait pas pertinent dans leur cas. L'on n'a pas décelé de variation particulière quant à la taille des villes ayant fourni ces réponses;
- 32 municipalités affectent des membres de leur personnel précisément aux dossiers en matière de logement, alors que deux autres envisagent une telle mesure. La plupart des experts en matière de logement travaillent pour le compte de villes de taille importante;
- 18 municipalités prélèvent des droits d'aménagement par secteur de manière à neutraliser les coûts disproportionnés qui peuvent nuire à l'aménagement de maisons plus petites sur des terrains plus petits. Six autres municipalités envisagent l'adoption d'une

telle mesure, préconisée notamment par la section du Pacifique de l'Institut de développement urbain du Canada ainsi que par le ministère du Logement de la Colombie-Britannique.

CONCLUSIONS

Les municipalités canadiennes sont de toute évidence très sensibles au problème de l'offre de logements abordables, notamment à la problématique de logements abordables touchant des groupes particuliers, comme les familles monoparentales, les familles à faible revenu, les personnes ayant des besoins spéciaux, les jeunes, les personnes âgées et les personnes seules. Il ressort du sondage que l'obstacle le plus important à surmonter est celui du syndrome « pas dans ma cour », mettant en jeu les forces réfractaires aux changements au sein d'un quartier.

Les municipalités canadiennes ont recours à un vaste éventail de mesures visant à favoriser l'abordabilité et le choix des logements. Le sondage révèle notamment que les deux tiers des municipalités ont d'ailleurs déployé sept mesures spécifiques à de cet effet : zonage permettant la combinaison de divers types de logements et tailles de terrains; zonage permettant la combinaison d'immeubles commerciaux et résidentiels; zonage permettant la construction de logements de type novateur; le zonage préalable de terrains pour y permettre l'aménagement d'immeubles à logements multiples; la coordination et la normalisation des processus d'approbation; la mise en place de mécanismes de résolution des conflits et l'informatisation des processus d'approbation.

Six autres mesures parmi celles abordées ci-dessus ont déjà été adoptées, sinon leur adoption est envisagée, dans plus de la moitié des municipalités sondées. Il s'agit notamment de trois mesures alternatives d'aménagement (la réduction des exigences relatives aux places de stationnement, la réduction des marges de recul, ainsi que la réduction de la dimension prescrite des lots de la largeur des voies publiques), de règlements de zonage permettant les appartements accessoires, de règlements relatifs aux normes d'entretien des logements, et de la réalisation de recherches dans ce domaine. Le sondage a donc permis de constater que les municipalités consacrent effectivement des ressources et de l'énergie afin de contrer les problèmes découlant de la réglementation et des mécanismes d'approbation dans le domaine de l'abordabilité et du choix des logements.

Il convient toutefois de signaler que plusieurs municipalités ont manifesté leur scepticisme quant à la pertinence de certaines des mesures étudiées. Ainsi, 13 de ces mesures ont soit été carrément rejetées ou jugées non pertinentes ou « non applicables » à leur cas par plus de la moitié des municipalités sondées. Il s'agissait notamment de mesures visant le traitement accéléré des demandes présentées par des constructeurs accrédités, l'instauration d'équivalences permettant les rénovations financièrement efficaces et d'équivalences permettant le recours à des matériaux, des méthodes et des systèmes non traditionnels.

Plusieurs répondants ont par ailleurs observé que l'adoption de réformes touchant à la réglementation en matière de construction des bâtiments ne relevait pas de leur champ de compétence. Un bon nombre ont aussi signalé que de telles mesures n'étaient pas pertinentes à leur cas en raison du marché actuel du logement dans leur localité ou à des municipalités de leur taille.

Le sondage a notamment permis de constater que les municipalités sont en général sensibles aux problèmes en matière d'abordabilité et de choix de logements abordables, et qu'elles saisissent les divers éléments de cette problématique. Plusieurs d'entre elles sont présentement en voie d'améliorer les mécanismes et la réglementation dont elles disposent en matière d'aménagement. Toutefois, nombreux sont les répondants qui ont indiqué qu'à leur avis, la réglementation en matière d'urbanisme et de construction domiciliaire avait une incidence limitée dans l'augmentation de l'offre de logements abordables. Bien qu'ils estiment que des mesures spécifiques en ce sens pourraient faciliter une telle tendance, ils ne s'attendent pas à ce que des mesures de cette nature puissent, en soi et à l'exclusion d'autres initiatives, avoir un impact significatif sur l'abordabilité et le choix de logements comme tel.

Directrice de projet à la SCHL : Susan Fisher

Consultants pour le projet de recherche :
Spur Research Associates avec l'aide de CitySpaces Consulting Limited, Luba Serge et Associés, et Fuller Information.

Recherche sur le logement à la SCHL

Aux termes de la partie IX de la *Loi nationale sur l'habitation*, le gouvernement du Canada verse des fonds à la SCHL afin de lui permettre de faire de la recherche sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et d'en publier et d'en diffuser les résultats.

Le présent feuillet documentaire fait partie d'une série visant à vous informer sur la nature et la portée du programme de recherche de la SCHL.

Pour consulter d'autres feuillets *Le Point en recherche* et pour prendre connaissance d'un large éventail de produits d'information, visitez notre site Web au

www.schl.ca

ou communiquez avec la

Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7

Téléphone : 1-800-668-2642

Télécopieur : 1-800-245-9274

©2001, Société canadienne d'hypothèques et de logement
Imprimé au Canada
Réalisation : SCHL
Révision : 2005, 2010

04-02-10

Bien que ce produit d'information se fonde sur les connaissances actuelles des experts en habitation, il n'a pour but que d'offrir des renseignements d'ordre général. Les lecteurs assument la responsabilité des mesures ou décisions prises sur la foi des renseignements contenus dans le présent ouvrage. Il revient aux lecteurs de consulter les ressources documentaires pertinentes et les spécialistes du domaine concerné afin de déterminer si, dans leur cas, les renseignements, les matériaux et les techniques sont sécuritaires et conviennent à leurs besoins. La Société canadienne d'hypothèques et de logement se dégage de toute responsabilité relativement aux conséquences résultant de l'utilisation des renseignements, des matériaux et des techniques contenus dans le présent ouvrage.