



Société canadienne  
d'hypothèques et de logement

Canada Mortgage  
and Housing Corporation

# La réforme de la réglementation et la rationalisation des processus d'approbation comme moyens de favoriser la production de logements abordables

## Document de travail SCHL

préparé pour les  
conférences nationales  
de l'Association canadienne  
des responsables de  
l'habitation et de l'urbanisme  
du 26 au 28 mai 1986  
Toronto (Ontario)  
et de  
la Fédération canadienne des municipalités  
du 2 au 5 juin 1986  
Hamilton (Ontario)

Question  
habitation,  
comptez  
sur nous



SCHL

LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION ET LA RATIONALISATION  
DES PROCESSUS D'APPROBATION COMME MOYENS DE FAVORISER LA PRODUCTION  
DE LOGEMENTS ABORDABLES

Document préparé pour  
les conférences nationales de  
l'Association canadienne des responsables  
de l'habitation et de l'urbanisme  
Toronto, du 26 au 28 mai 1986

et de

La Fédération canadienne des municipalités  
Hamilton, du 2 au 5 juin 1986

Division de la recherche  
Société canadienne d'hypothèques et de logement  
Mai 1986

(also available in English)

## TABLE DES MATIÈRES

	<u>PAGE</u>
<b>Résumé</b>	
1.0 CONTEXTE	1
1.1 Évolution des marchés du logement	1
1.2 Abordabilité	1
1.3 Le parc de logements existants	1
1.4 Technologie nouvelle	2
2.0 QUESTIONS ET OBJECTIFS	4
2.1 Questions de réforme de la réglementation	4
2.2 Objectifs	4
3.0 OBSTACLES SOUS FORME DE RÈGLEMENTS ET SOLUTIONS POSSIBLES	6
3.1 Le contexte global de réglementation	6
3.2 Réglementation de l'aménagement	8
3.3 Codes du bâtiment	10
4.0 INITIATIVES DE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION	14
4.1 Initiatives américaines	14
4.2 Initiatives canadiennes	21
4.3 Initiatives européennes	23
5.0 OPTIONS POUR LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION AU CANADA	25
5.1 Obtenir l'appui du public	25
5.2 Stratégies possibles	26
ANNEXE A - Exemples d'initiatives de certains États américains visant la réforme de la réglementation et la production de logements abordables	28
ANNEXE B - Exemples d'innovations de certaines administrations locales américaines dans le domaine de la réglementation	34

## RÉSUMÉ

De nombreuses études canadiennes et américaines ont révélé que les méthodes actuelles de réglementation de la construction, de la remise en état et de la transformation de logements peuvent augmenter considérablement les coûts et nuire à l'innovation dans le domaine de la conception et de la technologie.

Les marchés du logement canadien évolueront considérablement au cours des vingt prochaines années, surtout par suite du changement de la combinaison de genres de ménages et de groupes d'âge. Il se peut aussi qu'un nombre considérable de ménages connaissent des problèmes d'abordabilité du logement. Les règlements actuels limitent la mesure dans laquelle l'industrie peut s'adapter aux changements et produire des logements plus abordables.

Certains projets de démonstration et l'adoption de nouvelles méthodes par quelques municipalités, surtout aux États-Unis, ont montré que la réforme de la réglementation peut rendre possible des économies importantes, sans sacrifier les besoins essentiels de santé et de sécurité, ni compromettre les services locaux, les valeurs immobilières ou les assiettes de l'impôt municipales.

La réforme pourrait prendre plusieurs formes : rationaliser les processus d'approbation; adopter des contrôles innovateurs, moins restrictifs, dans le domaine de l'urbanisme; assouplir les normes d'aménagement des lotissements; modifier les codes du bâtiment en ce qui a trait aux travaux de remise en état; et adopter graduellement des codes fondés sur le rendement pour la construction neuve.

Le placement plutôt modeste qu'exigeraient des efforts soutenus en vue de la réforme de la réglementation pourrait produire des économies considérables pour les gouvernements, l'industrie et les consommateurs. Il semble donc opportun de s'adresser aux principaux organismes de réglementation et de l'industrie, en vue de mettre au point un plan intégré pour la réforme des règlements qui s'appliquent actuellement à l'aménagement, à la remise en état et à la transformation de logements.

1.0 CONTEXTE

1.1 Évolution des marchés du logement

Les projections démographiques pour le Canada indiquent qu'il y aura d'importants changements dans la répartition des types de ménages et des groupes d'âge. Cela se traduira probablement par un changement de la demande de différents genres et de différentes combinaisons de logements. Il est probable que de plus en plus de personnes âgées demanderont une gamme plus vaste d'options en matière de logement, afin de pouvoir conserver des modes de vie indépendants, plutôt que d'emménager dans des établissements. On prévoit aussi une augmentation importante du nombre de personnes seules et de familles monoparentales, et ces ménages auront aussi des besoins spéciaux de logement.

Ces facteurs indiquent tous que la souplesse et l'innovation seront nécessaires pour que l'industrie puisse réagir de façon efficace aux changements de la demande de différents types de logements. À l'heure actuelle, de nombreux règlements sont de véritables obstacles à la souplesse et empêchent les innovations, surtout celles qui visent à produire des types de logements plus abordables.

1.2 Abordabilité

Plus d'un million de ménages canadiens ne peuvent se permettre un logement du marché de qualité convenable (c.-à-d. qu'ils auraient à consacrer plus de 30 % de leur revenu brut au logement). Les personnes âgées et les familles monoparentales sont nombreuses dans ce groupe et elles constituent une proportion de plus en plus forte de la population. Étant donné les besoins croissants de fonds publics, il est improbable qu'on puisse remédier à ce problème en offrant des subventions.

En abaissant le coût de la production de logements, on pourrait rendre le logement du marché abordable pour un pourcentage plus élevé de la population et réduire ainsi le coût de l'aide pour les contribuables. Des études menées au Canada et aux États-Unis indiquent que les règlements touchant la construction et les exigences municipales en matière d'urbanisme peuvent augmenter considérablement le coût de la production de logements neufs, et de la remise en état et de la transformation de logements existants. De plus, ces mesures peuvent exclure totalement, ou rendre peu pratiques, de nombreux types de logements abordables.

1.3 Le parc de logements existants

Plus de 80 % du parc de logements qui existera à la fin du siècle a déjà été construit. Par conséquent, l'appétit à

entretenir et à adapter ce parc de façon efficiente sera essentielle pour apparier l'offre de logement à la demande et aux besoins changeants. Cela pourrait avoir une importance toute particulière pour ce qui est de remédier aux problèmes d'abordabilité, puisqu'on considère de plus en plus le parc actuel comme la principale source de logements pour les familles à faible revenu.

Les règlements d'urbanisme et de construction et les longs processus d'approbation peuvent nuire particulièrement aux projets de remise en état et de transformation. De fait, ils entraînent souvent l'abandon de nombreux projets valables et, par conséquent, une perte d'occasions d'amélioration du parc de logements existants et un accroissement de sa détérioration. Aussi, pour éviter le respect des règlements, de nombreux projets sont réalisés "officieusement", souvent avec une insouciance totale ou quasi-totale à l'égard des aspects essentiels de santé et de sécurité.

Le fait de ne pas tirer le meilleur parti possible du parc de logements existants réduira aussi la valeur à long terme des placements publics dans l'infrastructure et les services existants.

#### 1.4 Technologie nouvelle

La production de logements et d'immeubles d'habitation à meilleure efficacité énergétique a entraîné la mise au point et l'adoption de plusieurs techniques nouvelles par l'industrie canadienne. Il est probable que cette évolution technologique se poursuivra au fur et à mesure de la mise au point de nouveaux systèmes de construction et d'outillage mécanique.

D'autres changements encore plus importants pourraient se produire si l'industrie canadienne procède à l'adoption de nouvelles techniques efficaces de production de maisons préfabriquées, comme celles dont l'usage est maintenant très répandu dans certains pays comme la Suède et le Japon. Puisque ce genre de technologie commence à prendre de l'importance aux États-Unis, l'industrie canadienne du bâtiment pourrait devenir vulnérable, advenant la conclusion d'un accord de libre-échange avec les États-Unis, si elle n'améliore pas son efficience.

Deux caractéristiques des règlements canadiens en matière de construction ont tendance à empêcher le changement technologique : premièrement, la nature normative des codes et normes du bâtiment canadiens, qui doivent essentiellement être orientés vers les techniques de construction en usage; et deuxièmement, les différences qui existent entre les codes et pratiques dans différentes provinces et municipalités, même

si la plupart des codes au Canada se fondent sur le Code national du bâtiment.

En Suède, les codes du bâtiment sont orientés vers le rendement, et une version uniforme (qui tient compte, toutefois, des différences climatiques) est utilisée dans tout le pays. Il se peut que cela ait contribué à la réussite de l'industrie suédoise des maisons préfabriquées, qui produit maintenant plus de 90 % de tous les logements neufs en Suède et qui est en train d'établir des marchés d'exportation pour ses produits et sa technologie dans toutes les régions du monde.

Par suite des préoccupations croissantes au sujet de certains problèmes, comme la mauvaise qualité de l'air dans les bâtiments, les spécialistes remettent en question l'aptitude des codes normatifs existants à traiter convenablement des aspects du rendement d'un bâtiment sur lesquels influent un grand nombre de ses différentes composantes.

## 2.0 QUESTIONS ET OBJECTIFS

### 2.1 Questions de réforme de la réglementation

L'exposé à la section 1.0 du présent document vise à indiquer de façon générale pourquoi il est si important que l'industrie du logement soit en mesure de répondre de la façon la plus efficace possible :

- à l'évolution des besoins et des préférences en matière de logement;
- à la nécessité d'améliorer l'abordabilité du logement;
- aux occasions d'utiliser la technologie et les modèles nouveaux pour améliorer la qualité, l'abordabilité et la gamme des logements au Canada.

Ainsi, il semble que les principales questions soient les suivantes : le contexte actuel de réglementation compromet-il outre mesure l'efficacité avec laquelle l'industrie du logement peut réagir aux changements ci-dessus; et, dans l'affirmative, peut-on atténuer ce problème en adoptant des changements qui ne compromettront pas les exigences essentielles en matière de santé et de sécurité, et qui n'auront pas d'effets négatifs sur les avantages qu'offrent les quartiers, sur les valeurs immobilières et sur les finances des gouvernements locaux?

En étudiant ces questions, il importe de reconnaître qu'il existe une demande croissante de règlements plus efficaces pour régler les problèmes nouveaux, comme la mauvaise qualité de l'air dans les bâtiments et la détérioration des structures de stationnement. Le défi consiste à mettre au point des règlements qui permettront de régler ces problèmes de la façon la plus efficiente.

### 2.2 Objectifs

Le présent document a pour objectif :

- de cerner les types de problèmes (réels ou perçus) que l'on attribue aux règlements qui influent sur l'aménagement de logements neufs, ou sur la remise en état ou la transformation de logements existants;
- de relever les initiatives qui ont été prises pour régler ces problèmes tant au Canada qu'à l'étranger;
- de cerner les domaines possibles de réforme de la réglementation au Canada et de décrire brièvement diverses stratégies en vue de promouvoir et de faciliter la réforme.

Les renseignements et les idées présentés ici sont loin d'être complets et nous espérons que ce document aidera à stimuler le dialogue entre les représentants d'organismes de réglementation, l'industrie et les consommateurs. Cela pourrait permettre une meilleure définition des problèmes;

une meilleure perception de l'envergure des problèmes au Canada; l'identification d'autres mesures prises pour régler ces problèmes; et la promotion des idées sur les stratégies et les options en vue d'une réforme de la réglementation.

### 3.0 OBSTACLES SOUS FORME DE RÈGLEMENTS ET SOLUTIONS POSSIBLES

#### 3.1 Le contexte global de réglementation

##### 3.1.1 **Obstacles**

Nombre de personnes sont d'avis que la plupart des activités dans les pays développés sont trop réglementées. On prétend que des règlements se sont ajoutés à d'autres règlements et que l'industrie doit déployer des efforts coûteux en temps et en argent pour élaborer des propositions et obtenir des approbations d'une multitude d'organismes différents, qui appliquent chacun des règlements qui sont parfois incompatibles avec ceux d'un autre organisme. Dans les pays où il existe un régime fédéral, comme au Canada et aux États-Unis, le partage des responsabilités entre les différents paliers de gouvernement peut créer d'autres problèmes, puisque chaque niveau de compétence peut introduire ses propres exigences spéciales.

Au cours des dernières années, les organismes du gouvernement fédéral aux États-Unis ont été chargés de réexaminer la nécessité de tous les règlements qu'ils administrent. Par suite de cette directive, le HUD a récemment supprimé l'exigence que les maisons individuelles financées ou assurées par la FHA soient conformes aux normes minimales de propriété de cet organisme. Seule la conformité aux normes de construction locales est maintenant exigée.

Le Groupe de travail Nielsen sur la réforme de la réglementation a récemment recommandé un examen semblable de la nécessité des règlements administrés par tous les organismes du gouvernement fédéral au Canada.

Les promoteurs et constructeurs de logements au Canada doivent effectivement traiter avec de nombreux organismes différents et, dans certains cas, les exigences d'un organisme peuvent influencer sur les exigences d'un autre. Les processus d'approbation itératifs qui en résultent peuvent prendre beaucoup de temps et coûter cher en honoraires professionnels et en salaires requis pour préparer et traiter les propositions, et en frais généraux et de possession. La nécessité de faire des compromis entre les exigences des différents organismes peut aussi diminuer la qualité finale de l'ensemble.

Les promoteurs et les constructeurs qui travaillent dans de nombreuses régions géographiques différentes connaissent aussi des difficultés par suite du manque d'uniformité des règlements d'une juridiction à l'autre. Cela peut créer des difficultés particulières pour les fabricants de maisons, qui peuvent avoir à adapter leurs produits pour les rendre

conformes aux règlements inutilement différents des diverses municipalités.

La complexité du contexte de réglementation et les retards et les coûts liés au processus d'approbation ont tendance à nuire à l'innovation. En outre, ces facteurs découragent probablement de nombreux petits promoteurs à entreprendre des projets, puisque leurs fonds de roulement ne sont pas suffisants pour embaucher les professionnels nécessaires et pour couvrir les frais généraux et de possession pendant la période d'attente. Dans le cas de travaux dans un immeuble existant, les propriétaires peuvent aussi perdre un revenu et (ou) l'utilisation de l'immeuble. Les problèmes peuvent être particulièrement graves dans le cas des types de petites entreprises qui s'occupent habituellement de remise en état et de transformation.

### 3.1.2 Solutions possibles

De nombreuses études au Canada et aux États-Unis ont conclu que la rationalisation du processus d'approbation des projets d'aménagement pouvait se traduire par des réductions très considérables des coûts. On trouvera ci-après un bref résumé de quelques-unes des techniques les plus efficaces adoptées par diverses municipalités, la plupart américaines. Des exemples précis de quelques-unes de ces techniques figurent à l'annexe B.

#### **À l'étape précédant la demande :**

- on donne au promoteur des instructions très précises concernant les exigences en matière d'information, les permis requis, les délais, les directives pour la conception et des exemples de modèles préférés;
- un bureau central des permis s'occupe de toutes les propositions et traite toutes les demandes de renseignements.

#### **À l'étape de l'examen par les fonctionnaires municipaux :**

- un comité d'examen conjoint, qui comprend des représentants de tous les services participant au processus d'approbation, se rassemble pour régler rapidement les conflits;
- des services d'approbation accélérée sont fournis pour les projets mineurs et non controversés et permettent d'éviter l'examen par des non-spécialistes;
- les examens des demandes de modification du zonage et de lotissement se font simultanément plutôt que de façon séquentielle pour raccourcir la durée totale de la période d'examen;
- des délais obligatoires sont établis pour l'achèvement du processus d'examen;
- des médiateurs sont embauchés par les municipalités pour résoudre les conflits et éliminer les points morts;

- tous les renseignements ayant trait au processus d'approbation sont informatisés afin de faciliter la surveillance de la situation du projet, la collaboration entre les services et la prise de décisions rapide.

**À l'étape de l'examen par des non-spécialistes :**

- on donne aux administrateurs élus et nommés une formation pour améliorer leur compréhension du processus d'urbanisme et d'aménagement;
- des rencontres officielles entre promoteurs et groupes de citoyens sont organisées afin de régler les conflits;
- les audiences publiques (par exemple, sur la modification du zonage et le lotissement) sont regroupées en une seule assemblée publique;
- un responsable des audiences, qui est un représentant nommé, est chargé de tenir des audiences quasi-judiciaires pour les modifications du zonage, les dérogations, etc. (Sa décision est finale à moins qu'elle ne fasse l'objet d'un appel);
- des médiateurs sont nommés pour éviter le recours aux tribunaux.

**À l'étape de l'inspection :**

- des inspecteurs des bâtiments multidisciplinaires s'occupent de toutes les exigences d'inspection et d'approbation sur les lieux;
- les professionnels compétents sont autorisés à accréditer les travaux d'aménagement de l'emplacement et de construction.

### **3.2 Réglementation de l'aménagement**

#### **3.2.1 Obstacles**

Le rapport de 1978 de la Commission fédérale-provinciale sur l'offre et le prix du terrain résidentiel viabilisé indiquait qu'il existe un parti pris inévitable dans notre système politique contre les résidents éventuels. Personne ne représente directement leurs intérêts, et particulièrement ceux des ménages à faible revenu, qui sont les plus touchés par les règlements municipaux visant à restreindre ou à empêcher l'aménagement de types de logements à faible coût. Généralement, les administrations municipales considèrent que leur responsabilité première est de protéger les intérêts des résidents établis. La plupart des municipalités ont imposé des normes minimales d'aménagement qui dépassent de loin les normes qui seraient nécessaires pour répondre aux besoins fondamentaux de santé, de sécurité et de commodité. Ces normes excessivement élevées visent à assurer une qualité d'aménagement élevée qui aura un effet positif sur les valeurs des propriétés existantes et qui produira des impôts fonciers suffisants pour couvrir le coût des services municipaux.

Il y a deux grandes catégories de règlements relatifs à l'aménagement qui nuisent à la production de logements abordables. Les mieux connus sont les règlements de zonage qui interdisent certains types de logements abordables, comme les maisons mobiles, les appartements accessoires, les logements transformables et les lotissements à forte densité de logements. Le zonage peut aussi interdire de nombreux types de transformation et de densification du parc de logements existants.

La deuxième catégorie comprend les normes d'aménagement et de viabilisation de l'emplacement qui sont souvent élevées à un point tel que la production de formes de logements abordables est tout à fait déraisonnable. On s'inquiète aussi de ce que certaines municipalités imposent des impôts sur les terrains plus élevés que ceux que peuvent justifier les augmentations progressives du coût de la prestation de services.

### 3.2.2 Solutions possibles

De nombreuses études canadiennes et américaines ont fait ressortir les problèmes ci-devant et ont présenté des propositions en vue d'y remédier. Toutefois, il est improbable que les règlements municipaux restrictifs soient modifiés, à moins que les hommes politiques et les électeurs locaux ne reconnaissent les avantages d'un tel changement, ou à moins que les paliers supérieurs de gouvernement introduisent des mesures d'encouragement ou émettent des directives. En reconnaissance de cette situation, les gouvernements fédéral et d'États américains ont orienté une grande partie de leurs efforts vers l'obtention de l'appui du public à l'égard de la réforme de la réglementation au niveau municipal. Certains États sont allés encore plus loin et ont adopté des lois destinées à empêcher les juridictions locales d'éviter la production de leur "juste part" de logements abordables en imposant des règlements municipaux indûment restrictifs. On trouvera des renseignements sur quelques-unes de ces initiatives à la section 4.1 et à l'ANNEXE A.

Suit un bref résumé des modifications apportées par certaines juridictions locales à leurs règlements relatifs à l'aménagement (on trouvera à l'ANNEXE B des renseignements sur certains exemples aux États-Unis).

Voici quelques exemples d'assouplissement des normes :

- élimination des trottoirs, lorsque cela est possible;
- diminution de la largeur des rues et des emprises;
- réduction de la courbe des bordures (tournants plus brusques dans les rues de quartiers résidentiels);

- utilisation de bordures de trottoir franchissables plutôt que des bordures ordinaires;
- regroupement des services pour les logements adjacents;
- creusement d'une tranchée commune pour les conduits d'égout, d'eau et d'autres services publics;
- diminution des dimensions des terrains, des façades de terrain, des retraits et des cours latérales, et diminution des aires de plancher minimales;
- utilisation plus grande du drainage de surface plutôt que des systèmes plus coûteux d'égouts pluviaux.

Suivent des exemples de zonage plus souple et de techniques d'urbanisme innovatrices :

- zonage se fondant sur le rendement;
- lotissements regroupant plusieurs utilisations des terrains;
- lotissements d'habitations en grappe;
- lotissements à utilisations et types de logement diversifiés et lotissements à types de logements diversifiés;
- zonage "superposé" ou zonage à but spécial;
- dispositions prévoyant l'utilisation de logements préfabriqués, d'appartements accessoires et de logements volants.

Certains États ont pris les initiatives suivantes pour influencer ou diriger la modification de la réglementation au niveau local. (On trouvera plus de détails sur des exemples particuliers à l'ANNEXE A).

- Lois visant à empêcher le zonage discriminatoire contre les logements préfabriqués;
- Exigences relatives à la "juste part" et au "coût le moins élevé", qui font appel à des techniques comme le zonage d'encouragement, le zonage d'inclusion, le zonage pour maisons mobiles et le logement au "coût le moins élevé" pour veiller à ce que les municipalités respectent les exigences.

### **3.3 Codes du bâtiment**

#### **3.3.1 Divergences des codes d'une région à l'autre du Canada**

La plupart des codes du bâtiment municipaux et provinciaux du Canada se fondent sur le Code national du bâtiment (CNB). Toutefois, lorsqu'elles adoptent ce code, les provinces y apportent souvent des modifications, et les municipalités modifient à leur tour les codes provinciaux. Un rapport d'un groupe de travail sectoriel sur l'industrie canadienne du bâtiment (cité dans un rapport de 1984 du Conseil pour l'expansion de l'industrie de la construction) critiquait les différences considérables entre provinces, et parfois à l'intérieur d'une même province, dans l'application précise du CNB. Le rapport faisait remarquer que seules quelques provinces ont pris des mesures en vue d'assurer une certaine

continuité dans l'adoption des modifications au Code national du bâtiment. Ce manque d'uniformité a pour effet d'augmenter les coûts de planification et d'exécution des entrepreneurs faisant des affaires dans plusieurs provinces. Les fabricants de maisons préfabriquées sont aussi particulièrement vulnérables aux problèmes qui découlent de l'obligation de respecter les nombreuses différences des codes dans les diverses juridictions où leurs produits sont utilisés.

En vue d'encourager l'adoption plus uniforme du Code dans l'ensemble du Canada, le Comité associé du Code national du bâtiment propose la ligne de conduite suivante : pour toutes les mises à jour futures du CNB, on examinera automatiquement toutes les modifications adoptées par les provinces et les grandes municipalités en vue de leur inclusion possible dans le Code.

### 3.3.2 Code fondé sur le rendement ou code normatif

Les codes du bâtiment canadiens sont encore essentiellement de nature normative en ce sens que les exigences sont en grande partie définies au moyen de la description de pratiques de construction et d'ingénierie éprouvées pour les systèmes de construction et l'outillage mécanique en usage à l'heure actuelle. Cette façon de faire a l'avantage de donner aux concepteurs et aux constructeurs une idée très nette de ce qui est acceptable. Toutefois, parce qu'elle est orientée vers les pratiques existantes, elle manque de souplesse pour ce qui est de régler la nouvelle technologie.

Bien que tous les codes prévoient l'acceptation d'"équivalents", les concepteurs qui veulent introduire de nouvelles techniques doivent s'acquitter d'une tâche complexe, soit prouver que leur système fonctionne au moins aussi bien qu'un système prescrit dans le Code. Cela peut exercer un effet de dissuasion important sur l'introduction de nouvelles technologies.

L'utilisation de codes fondés sur le rendement plutôt que de codes normatifs peut donner aux concepteurs l'occasion de chercher les solutions de conception les plus efficaces, encourageant ainsi l'innovation. La Suède utilise des codes fondés sur le rendement depuis de nombreuses années et il se peut qu'ils aient contribué au succès de l'industrie progressive de maisons préfabriquées de ce pays. À la fin de l'an dernier, la Grande-Bretagne a remplacé ses règlements municipaux se fondant sur le modèle normatif par des règlements se fondant sur le rendement dans le cadre d'une révision importante de ses systèmes de contrôle du bâtiment.

Habituellement, les inquiétudes de l'industrie de la construction résidentielle à l'égard des codes fondés sur le

rendement sont axées sur la crainte que les projets exigent une augmentation considérable de l'apport d'études techniques. Les codes suédois et britanniques se fondant sur le rendement sont complétés par des descriptions d'autres moyens d'assurer la conformité, de sorte qu'ils conservent la simplicité de la méthode normative.

Suivent quelques-unes des raisons pour lesquelles on devrait examiner la possibilité d'introduire des normes de rendement pour le bâtiment au Canada :

- Elles pourraient encourager et faciliter l'innovation, et la mise au point et l'adoption de nouvelles techniques.
- Elles pourraient améliorer l'efficacité de la construction et l'abordabilité du logement.
- Elles pourraient améliorer la position concurrentielle internationale de l'industrie du bâtiment et des entreprises d'experts-conseils du Canada.
- Nous avons l'occasion d'examiner l'expérience d'autres pays (p. ex., la Suède et la Grande-Bretagne).
- L'industrie de la construction résidentielle est de mieux en mieux renseignée sur la méthode des normes de rendement par suite de sa participation au programme de la maison R-2000 d'Énergie, Mines et Ressources.
- Des problèmes qui découlent de l'interaction de nombreuses composantes d'un immeuble, comme ceux qui ont trait à la qualité de l'air dans les bâtiments, se sont manifestés. Les normes de rendement sont plus efficaces que les codes normatifs pour résoudre les problèmes de ce genre.
- L'industrie de la construction utilise de plus en plus le traitement et la manipulation informatisée à faible coût des données, ce qui peut lui servir d'outil pour maximiser les avantages des normes de rendement.

### 3.3.3 Normes pour les travaux de remise en état

La plupart des normes de construction en usage au Canada pour contrôler les travaux de remise en état et de transformation avaient été mises au point pour contrôler la construction neuve. Par conséquent, l'application de ces normes aux immeubles existants signifie souvent que des projets d'amélioration ou de transformation deviennent coûteux au point de devenir impossibles. Cela pourrait nuire gravement à l'adaptation du parc de logements existants pour tenir compte des exigences et des besoins changeants.

Pour atténuer ce problème, plusieurs organismes de réglementation ont mis au point des codes qui prévoient des règlements de rechange, des équivalents ou des différences permises pour les travaux de remise en état de bâtiments existants. Cette approche a été adoptée par la province de l'Ontario, les villes de Winnipeg, de Vancouver et de Saint John et l'État de la Californie.

Une autre méthode possible, maintenant en usage dans de nombreux pays européens et dans l'État du Massachusetts, est l'évaluation des effets de tout changement sur le rendement de l'immeuble. Cela donne toute la souplesse voulue, favorise l'innovation et encourage et facilite tout niveau d'amélioration. Par exemple, le code de remise en état du Massachusetts permet à l'état du bâtiment existant de devenir la norme minimale, et tous travaux de remise en état qui entraînent des niveaux de salubrité et de sécurité inférieurs à ceux du bâtiment existant sont interdits.

#### 4.0 INITIATIVES DE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

##### 4.1 Initiatives américaines

##### 4.1.1 Événements ayant mené aux initiatives actuelles de réforme de la réglementation

On reconnaît depuis quelques temps déjà aux États-Unis que les règlements d'urbanisme et de construction nuisent à la production de logements abordables. Dès 1968, **The Presidents' Commission on Housing (Comité Kaiser)** et **The National Commission on Urban Problems (Commission Douglas)** indiquaient que les règlements au niveau de l'État et des administrations locales augmentaient considérablement les coûts du logement.

En 1978, **The Federal Task Force on Housing Costs** a indiqué que les règlements à tous les paliers de gouvernement augmentaient considérablement les coûts du logement par le biais d'exigences indépendantes et de retards du processus d'approbation, et a recommandé que le Housing and Urban Affairs Department (HUD) s'attaque sans ménagement aux règlements mal conçus et coûteux. Par suite de cette recommandation, le HUD a parrainé une **conférence nationale sur les coûts du logement**, où l'on a conclu que les règlements excessifs au niveau de l'État et des municipalités ainsi que le long délai de traitement étaient directement responsables du coût élevé du logement. En 1979, le HUD et la National Association of Home Builders (NAHB) ont aussi lancé le programme **"Approach 80"** pour démontrer la diminution des coûts du logement que peuvent rendre possible la conception des lotissements, les modifications à l'amélioration de l'emplacement et les pratiques de construction.

Une conférence sur l'État et la réforme de la réglementation, qui a eu lieu à la Maison Blanche en janvier 1980, a mis en lumière les problèmes liés à la réglementation du logement. Par suite de cette conférence, la NAHB et d'autres organismes ont recommandé au gouvernement fédéral de parrainer un programme de démonstration pour montrer comment on pouvait réduire les coûts du logement en modifiant et en rationalisant les règlements des administrations locales. Ainsi, le HUD a lancé le **Housing Cost Reduction Demonstration Program** en avril 1980.

En 1981, l'administration Reagan a établi la **Presidential Commission on Housing**. La Commission a tiré les conclusions suivantes :

- une réglementation excessive a, dans certaines localités, augmenté les coûts des logements de 25 % du prix de vente final;
- la réglementation excessive a nui à la production de logements pour personnes à revenu faible ou moyen;

- les règlements existants limitent la souplesse dans le domaine de la construction résidentielle et empêchent le fonctionnement efficient du marché en privant les consommateurs d'une vaste gamme d'options en matière de logement.

La Commission a aussi recommandé, pour remédier à cette situation, un ensemble de réformes importantes comprenant les mesures suivantes :

- les règlements de zonage ne limiteraient pas la densité des lotissements et les dimensions des logements, qui seraient plutôt établies par le marché;
- on supprimerait des règlements de zonage toute discrimination contre les logements préfabriqués, et tout contrôle de la croissance aurait à être justifié par des intérêts gouvernementaux essentiels et pressants;
- que le HUD entreprenne un programme étendu de promotion des logements abordables, qui comprendrait la désignation d'un seul bureau de cet organisme pour la promotion et la coordination des mesures visant à augmenter l'abordabilité du logement.

En 1982, le HUD a lancé le **Joint Venture for Affordable Housing Program**, un programme à plusieurs volets qui comprend des démonstrations, de l'aide technique et la diffusion d'information, ainsi que l'orientation pour les groupes de citoyens cherchant à obtenir une réforme de la réglementation. Cette initiative a favorisé l'établissement de liens de travail étroits entre le HUD, les organismes des gouvernements d'État et locaux, l'industrie et les groupes de consommateurs. La NAHB, qui participe très activement à cette entreprise, a aussi créé son propre **Regulatory Reform Task Force**.

L'importance de la réforme de la réglementation a de nouveau été soulignée dans le **Presidents National Urban Policy Report** de 1984, qui cernait l'abordabilité du logement comme le principal problème de logement de la nation.

#### 4.1.2 Initiatives fédérales

Le **Joint Venture for Affordable Housing Program** du HUD a été créé pour faire naître la collaboration nécessaire entre divers groupes des secteurs public et privé. Ses composantes comprennent la diffusion de l'information, les projets de démonstration de logements abordables, et l'appui de la déréglementation par l'intervention des citoyens.

##### ° Diffusion de l'information

Des rapports de recherche et des études de cas traitant de diverses façons de réformer et de rationaliser les règlements ont été préparés et publiés en collaboration avec

des organismes comme la NAHB, l'American Planning Association, l'Urban Development Institute et l'International City Management Association. Un rapport intitulé "Streamlining Land Use Regulations: What Local Public Officials Should Know" a été largement diffusé aux représentants élus, aux urbanistes et aux constructeurs d'habitations. La National Association of Counties participe avec le HUD au **Cost Reduction Project**, dont l'objectif est de diffuser de l'information sur les techniques de réduction des coûts.

° **Programme de démonstration**

À ses débuts, le **Affordable Housing Demonstration Program** était axé sur les logements neufs destinés aux propriétaires-occupants. On prévoit étendre le programme pour y inclure les projets de remise en état. L'objectif général du programme a été d'utiliser la réforme de la réglementation et de nouvelles idées et techniques de conception pour réduire les coûts du logement. Suivent quelques objectifs plus précis du programme :

- cerner les innovations connues dans le domaine de la construction, de la planification de l'emplacement, de l'aménagement de l'emplacement et du traitement qui peuvent réduire le coût du logement;
- relever les règlements fédéraux, des États et locaux, comme les codes du bâtiment, les règlements de zonage et les méthodes d'examen, qui découragent ou empêchent l'utilisation de ces innovations;
- faire la démonstration de ces innovations au moyen de projets réalisés par des constructeurs locaux en collaboration avec des représentants locaux;
- documenter les économies réalisées dans ces projets de démonstration au moyen d'études de cas et d'autres documents d'information destinés aux constructeurs, aux représentants gouvernementaux et aux autres parties s'intéressant à la question de l'abordabilité du logement.

Le programme de démonstration du HUD a une caractéristique importante, soit qu'aucune subvention fédérale ne peut être versée pour la construction et la commercialisation des ensembles. L'intérêt et la compétence du constructeur et l'engagement inébranlable du gouvernement local sont essentiels à la réussite d'un projet.

Suivent certains critères pour la sélection des projets :

- la taille de l'ensemble proposé doit être suffisante pour démontrer comment il est possible de rendre des densités plus fortes acceptables au moyen d'une planification innovatrice;
- les gouvernements locaux doivent accepter de collaborer à l'examen et à la suppression des contraintes imposées

par la réglementation à l'aménagement innovateur de lotissements;

- le projet doit comprendre des maisons de divers styles et dimensions.

Les premiers projets de démonstration ont été réalisés dans de nouveaux lotissements. Toutefois, plusieurs projets plus récents ont utilisé des terrains vacants où les défis sont souvent beaucoup plus grands en raison de la résistance politique aux nouveaux concepts de lotissement dans les quartiers établis. Le HUD a aussi participé à des projets de démonstration pour encourager la production d'appartements accessoires par le biais de la transformation de maisons individuelles.

La NAHB a joué un rôle important en participant à l'application du programme de démonstration et en fournissant de l'aide technique. Le HUD prévoit entreprendre une surveillance continue des projets de démonstration pour établir la mesure dans laquelle ils sont efficaces pour encourager l'adoption permanente de quelques-unes des réformes et des innovations.

#### **Citizen Action For Affordable Housing Program**

Une grande partie des pressions en vue d'obtenir des logements abordables sont exercées par des Américains à revenu moyen qui s'inquiètent des problèmes d'abordabilité de leurs enfants et de leurs parents, et par des industries qui sont préoccupées par le manque de logements abordables pour leurs employés. Le Citizen Action for Affordable Housing Program vise à aider les groupes de consommateurs et l'industrie à lutter de façon efficace pour la réforme de la réglementation au niveau local. Le programme est lié au programme de démonstration en ce sens qu'on s'attend que les projets réussis, qui démontrent ce qu'il est possible de réaliser, soient suivis d'initiatives des citoyens destinées à provoquer l'adoption répandue des innovations.

#### **Directives de remise en état du HUD**

En 1979, les dépenses du HUD pour les projets de remise en état ont atteint 1,6 milliard de dollars et on a estimé que, de ce montant, 240 millions de dollars ont été gaspillés en raison d'exigences inutiles des codes du bâtiment. Le Congrès a ordonné au HUD de mettre au point un modèle de code de remise en état que les États et les municipalités seraient libres d'adopter et, en 1980, une série de 8 documents, intitulée Rehabilitation Guidelines, a été publiée. Le HUD fait présentement la promotion active de ces directives par le biais de séminaires et d'ateliers régionaux.

#### 4.1.3 Initiatives des États (pour plus de détails, voir l'ANNEXE A)

De nombreux gouvernements d'État ont pris des initiatives pour réduire les coûts du logement. Ces mesures comprennent la mise au point de directives de l'État, la modification de certaines lois et la promotion de projets de démonstration et de conférences. Voici quelques-unes des initiatives les plus intéressantes.

- ° Certains États, dont la Californie, le Vermont et l'Indiana, ont adopté des lois habilitantes qui prévoient l'intervention pour empêcher la discrimination, au niveau des gouvernements locaux, contre certains types de logements préfabriqués.
- ° La Virginie a adopté un code fondé sur le rendement, au lieu du code normatif habituel, afin de permettre l'utilisation des méthodes de construction les plus efficaces qui soient compatibles avec les normes de santé et de sécurité.
- ° L'Oregon, la Virginie et le New Jersey sont quelques-uns des États qui ont adopté des lois visant à établir des délais pour les approbations de lotissement.
- ° Le Massachusetts et la Californie ont mis au point des codes de remise en état qui tiennent compte du besoin d'aborder la remise en état de façon plus efficace.
- ° L'Oregon, la Californie et le Massachusetts ont adopté des politiques qui encouragent ou obligent les autorités locales à fournir leur "juste part" des logements à faible coût nécessaires dans leur région. Ces États obligent aussi les municipalités à supprimer les règlements qui augmentent inutilement le prix des logements modestes.
- ° Plusieurs États ont adopté des lois établissant des normes maximales pour la construction de routes, de systèmes d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux d'égout, afin d'empêcher les municipalités d'exiger une infrastructure inutilement coûteuse (pratique connue sous le nom de "gold plating").
- ° Certains États, dont la Californie et la Pennsylvanie, ont adopté des lois pour faciliter l'utilisation de logements volants et pour encourager la transformation de maisons individuelles en deux logements ou plus (appartements accessoires).
- ° La Virginie, l'Ohio, le New Jersey et la Géorgie ont adopté pour les logements modulaires des codes sensibles aux coûts s'appliquant dans l'ensemble de l'État.

#### 4.1.3 Décisions du tribunal sur le zonage discriminatoire

Les décisions de Mt. Laurel, au Nouveau Jersey, représentent les décisions judiciaires les plus connues sur le zonage discriminatoire. La décision de Mt. Laurel 1 (1975) stipulait que les règlements de zonage de banlieue doivent permettre l'aménagement d'un nombre de logements suffisant pour satisfaire à une "juste part" des besoins de logement à faible coût de la région. La décision de Mt. Laurel 2 (1983) est allée encore plus loin et exigeait que les banlieues en croissance utilisent des techniques de zonage innovatrices pour assurer la construction de logements à faible coût. Plusieurs autres tribunaux d'État ont soutenu que les municipalités ont le devoir de tenir compte des besoins régionaux dans leurs règlements de zonage.

La Cour suprême du New Jersey a défini les techniques de zonage innovatrices suivantes qu'elle peut exiger qu'une municipalité utilise pour veiller à ce qu'elle produise sa "juste part" de logements à faible coût.

- ° **Le zonage d'encouragement**, comme les primes de densité, qui permettent à un constructeur de bâtir des logements supplémentaires si une certaine proportion des logements du lotissement sont réservés pour les ménages à faible revenu. D'autres mesures possibles d'encouragement comprennent la renonciation aux droits relatifs aux parcs, au lotissement et au traitement.
- ° **Le zonage d'inclusion**, où les promoteurs sont tenus d'inclure un nombre minimal de logements à faible coût dans leurs ensembles. Les constructeurs qui construisent un nombre de logements pour ménages à faible revenu supérieur au nombre requis gagnent des crédits de zonage d'inclusion qu'ils peuvent vendre aux constructeurs qui préfèrent construire un nombre de logements inférieur au nombre requis.
- ° **Le zonage pour maisons mobiles**, qui prévoit l'acceptation de parcs de maisons mobiles.
- ° **Le logement au "coût le moins élevé"**, défini comme les logements les moins coûteux que les constructeurs peuvent produire après que la municipalité a supprimé toutes les restrictions et les exigences excessives et a exercé toutes les options positives qui puissent abaisser les coûts.

#### 4.1.4 Initiatives des administrations locales (pour plus de détails, voir l'ANNEXE B.)

Le principal catalyseur de la réforme de la réglementation entreprise localement a habituellement été la nécessité de

favoriser la croissance. Les principales réformes de l'urbanisme à Fort Collins, au Colorado, et à Phoenix ont été adoptées seulement après de longs débats publics. Au fur et à mesure que s'améliorait la compréhension que les parties intéressées avaient des problèmes, les solutions sous forme de réformes de la réglementation sont devenues plus faciles à accepter.

De nombreuses municipalités ont mis sur pied des processus d'approbation informatisés, ce qui signifie souvent que les promoteurs n'ont plus à présenter des plans à de nombreux organismes différents (c.-à-d. le processus devient unique plutôt que répétitif). D'autres municipalités ont adopté une vaste gamme de pratiques moins complexes en vue de réduire au minimum les délais d'approbation et d'inspection.

#### 4.1.5 Initiatives de l'industrie

En 1983, le président de la NAHB a mis sur pied le **Regulatory Reform Task Force**, dont le mandat était de réaliser la réforme de la réglementation à long terme.

La NAHB a travaillé en étroite collaboration avec le HUD et le Joint Venture for Affordable Housing Program. L'Association a fourni un soutien technique aux constructeurs participant aux projets de démonstration et a utilisé le Citizen Action Program, et ses propres succursales locales, pour allier ses efforts à ceux des groupes de citoyens pour mettre sur pied des groupes de pression efficaces en vue d'une réforme de la réglementation au niveau local.

La NAHB travaille aussi activement avec les organismes responsables des codes du bâtiment afin d'améliorer l'efficacité des exigences des codes. Par exemple, de récents changements apportés aux codes de plomberie traduisent le fait que les appareils de plomberie extrêmement efficaces peuvent s'accommoder de systèmes de distribution à plus faible capacité, ce qui permet l'utilisation de tuyaux de diamètre plus petit.

#### 4.1.6 Point de mire des efforts

Il est évident, d'après ce qui précède, qu'une grande partie des efforts américains dans le domaine de la réforme de la réglementation a visé à convaincre tous les niveaux de gouvernement, l'industrie et les consommateurs du besoin d'une réforme et des avantages qu'ils pourraient en tirer. Cela aide à éliminer les obstacles à la réforme et à favoriser une attitude de collaboration plutôt que d'hostilité dans les rapports entre l'industrie de la construction résidentielle et les organismes de réglementation.

## 4.2 Initiatives canadiennes

### 4.2.1 Pressions actuelles en vue de la réforme de la réglementation

Bien qu'on n'ait pas poursuivi aussi énergiquement la réforme des contrôles de la construction et du lotissement au Canada qu'aux États-Unis, on a relevé les mêmes types de problèmes fondamentaux dans de nombreux rapports publiés. Toutefois, selon certaines indications, on accordera une priorité beaucoup plus grande à la réforme de la réglementation à l'avenir. Ces indications comprennent :

- le rapport du Groupe de travail Nielsen sur la réglementation, qui recommande une révision générale des règlements, notamment de ceux qui sont administrés par des organismes fédéraux;
- le programme ontarien "Building Together", dont un des principaux objectifs est de rationaliser et de simplifier les règlements du bâtiment;
- les initiatives du Comité associé du Code national du bâtiment en vue d'encourager l'adoption uniforme du Code national du bâtiment dans l'ensemble du Canada;
- les propositions d'organismes, comme la Fédération canadienne des municipalités, l'Association canadienne des responsables de l'habitation et de l'urbanisme et l'Association canadienne des constructeurs d'habitations, prévoyant la collaboration en vue de trouver des façons d'améliorer l'efficacité des règlements du bâtiment.

Dans le domaine du logement, les pressions exercées en vue de la réforme indiquent qu'on reconnaît que les règlements actuels ont tendance à réprimer l'innovation et à augmenter les coûts, à un moment où l'industrie doit réagir de façon efficace pour s'adapter à l'évolution des marchés et de la technologie et où le besoin de logements plus abordables se fait sentir.

### 4.2.2 Études et rapports antérieurs

En 1973, l'Ontario Advisory Task Force on Housing Policy a publié un rapport (**rapport Comay**) contenant plusieurs recommandations sur les moyens que pourrait utiliser la province pour pousser les municipalités à modifier leurs normes d'aménagement afin de faciliter la production de logements abordables. Suivent quelque-unes de ces recommandations, qui sont encore liées aux problèmes actuels :

- que l'inclusion de politiques de logement dans les plans régionaux et locaux officiels soit obligatoire;
- que la province établisse des normes minimales convenables d'aménagement et d'occupation, tout en interdisant aux municipalités d'imposer des exigences plus rigoureuses, sauf pour des raisons acceptables prouvées;

- que l'administration des règlements soit simplifiée et accélérée (rationalisée) et que des délais ou dates limites soient appliqués au traitement des demandes de lotissement;
- que les politiques, règlements et méthodes à suivre par les promoteurs soient explicitement énoncés et publiés;
- que l'aide financière aux municipalités pour les services soit liée aux normes minimales, et que les municipalités payent elles-mêmes les coûts de viabilisation supérieurs aux normes minimales;
- que l'on établisse des règlements de zonage municipaux qui facilitent la construction d'autres types de bâtiments résidentiels à densité moyenne;
- que les normes d'occupation et les règlements de zonage municipaux soient révisés pour faciliter la transformation de grandes maisons sous-utilisées en vue de leur occupation par plusieurs familles;
- que la province ne permette pas aux municipalités d'interdire l'utilisation des maisons mobiles en vertu d'arrêtés de zonage.

En 1976, l'Ontario a établi des **directives pour la viabilisation efficiente** qu'elle a publiées en vue de leur adoption par les administrations locales. Ces normes ont été adoptées dans quelques municipalités.

Le rapport de la **Commission fédérale-provinciale sur l'offre et le prix du terrain résidentiel viabilisé (rapport Greenspan)**, publié en 1978, indiquait que bien que des facteurs de demande aient provoqué une hausse spectaculaire du prix des terrains et des maisons au début des années 1970, les formalités administratives provinciales et municipales, les impôts sur les terrains élevés imposés par les municipalités, les services municipaux de qualité excessive, les efforts des municipalités pour protéger leur assiette de l'impôt et la résistance des citoyens aux nouveaux lotissements ont tous contribué au prix élevé du logement. Le rapport concluait aussi que le système municipal de taxes foncières n'encourage nullement les administrations locales à produire des logements à faible coût.

Un rapport publié en 1979 par le gouvernement de l'Ontario proposait des **normes d'aménagement urbain ou de lotissement** qui réduiraient considérablement les coûts unitaires. L'étude montrait qu'en réduisant les largeurs des rues et les dimensions des terrains, et en modifiant les normes pour les trottoirs et les branchements de services, il était possible de réaliser des économies considérables. Les normes ont été publiées comme directives seulement et certaines municipalités de l'Ontario les ont adoptées sans difficulté. Toutefois, de nombreuses municipalités imposent encore des normes de beaucoup supérieures à celles que proposaient les directives.

En 1984, un rapport du Conseil pour l'expansion de l'industrie de la construction proposait que les règlements sur le lotissement et la planification soient assujettis à une analyse coût-avantages et qu'ils fassent l'objet d'examen périodiques. Le Conseil recommandait aussi que les dirigeants de tous les gouvernements du Canada accordent une haute priorité à la réforme des règlements visant la construction et l'urbanisme.

Une étude de la densification résidentielle et de la conservation du parc de logements locatifs réalisée par Klein et Sears pour le ministère des Affaires municipales et du logement de l'Ontario (publiée en 1983) concluait qu'il existe des possibilités réelles considérables d'augmenter le parc de logements locatifs dans les municipalités ontariennes par diverses activités de densification. Toutefois, le rapport faisait remarquer que les règlements municipaux existants et d'autres règlements ont pour effet, dans la plupart des cas, de décourager ou d'interdire presque toutes les formes de densification des quartiers. Le rapport faisait un certain nombre de recommandations pour réduire les restrictions sur la densification et l'utilisation de terrains vacants attribuables aux règlements, aux plans officiels et au processus d'approbation des lotissements municipaux. Voici quelques-unes de ces recommandations :

- que les municipalités révisent leurs plans officiels et leurs règlements de zonage pour permettre "de droit" la transformation et l'utilisation des terrains vacants, et évitent les exigences déraisonnables liées au stationnement, les dimensions minimales des logements, les normes subjectives visant l'apparence extérieure et les restrictions portant sur l'âge des immeubles pouvant être transformés;
- que les municipalités créent un poste de facilitateur du processus de lotissement à l'hôtel de ville;
- que les demandes ne s'éloignant que légèrement des exigences du règlement de zonage ne soient pas assujetties au processus du comité de dérogation.

#### 4.3 Initiatives européennes

Dans de nombreux pays européens, le nombre de personnes de plus de 65 ans dépasse déjà 15 % de la population (9 ½ % au Canada). Ce changement important de la pyramide des âges, allié à la nécessité de maximiser l'utilisation des terrains et de l'infrastructure, a motivé la recherche de façons de mieux utiliser le parc de logements existants pour fournir de petits logements. Ainsi, les exigences en matière d'urbanisme et les codes du bâtiment ont été modifiés pour faciliter plutôt qu'empêcher la densification et la transformation. En raison des contextes de réglementation et d'urbanisme différents, on n'a pas encore tenté d'étudier les

détails des méthodes utilisées dans ces pays pour établir la mesure dans laquelle il serait possible de les adopter au Canada.

Un domaine possible de réforme de la réglementation dont on a peu d'expérience en Amérique du Nord est l'utilisation de normes fondées sur le rendement pour les codes du bâtiment. Il conviendrait donc d'étudier les expériences en Suède, où on utilise les normes de rendement depuis plusieurs années, et en Grande-Bretagne, où des codes se fondant sur le rendement ont été adoptés à la fin de 1985. Dans le cas de la Grande-Bretagne, il est possible d'établir pourquoi on a décidé de passer aux codes fondés sur le rendement, comment les codes ont été mis au point et en vigueur et comment l'industrie et les organismes de réglementation ont réagi à la nouvelle approche.

## 5.0 OPTIONS POUR LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION AU CANADA

### 5.1 Obtenir l'appui du public

Selon l'expérience aux États-Unis, la sensibilisation du public aux problèmes du contexte actuel de réglementation est une étape essentielle pour l'amener à examiner les avantages possibles de la réforme de la réglementation. Il faut que les hommes politiques s'engagent à réviser les objectifs de la réglementation et à explorer, mettre au point et adopter des façons plus efficaces de réaliser ces objectifs.

Le principal objectif du Joint Venture For Affordable Housing Program du HUD a été d'obtenir un soutien pour la réforme de la réglementation au niveau des administrations locales. Le programme y parvient par les moyens suivants :

- rassembler et diffuser de l'information qui indique les problèmes et propose différentes façons de s'y attaquer;
- donner un moyen de démontrer ce qu'il est possible de réaliser par la collaboration entre les organismes de réglementation locaux et l'industrie;
- rendre les résultats publics pour montrer qu'il est possible de réaliser des économies considérables sans sacrifier les niveaux essentiels de santé et de sécurité, ni compromettre les services locaux, les valeurs immobilières ou les assiettes de l'impôt.

Les gouvernements fédéral et provinciaux s'intéressent évidemment à toute réforme de la réglementation qui améliorera l'abordabilité du logement et réduira le besoin de subventions. Les avantages pour les administrations locales peuvent comprendre :

- une meilleure aptitude à promouvoir la croissance, par l'offre d'une vaste gamme d'options en matière de logement (il convient de faire remarquer que de nombreuses réformes de la réglementation (p. ex., la rationalisation) permettront des économies sur tous les lotissements, et non seulement sur ceux qui sont destinés aux familles à revenu faible et moyen. Il est probable qu'elles auront aussi des avantages pour les lotissements commerciaux, un autre facteur positif qui favorise la croissance.);
- une réaction positive de la part des résidents établis, qui considèrent qu'on s'attaque de façon positive aux problèmes d'abordabilité du logement de leurs familles, et à ceux qu'ils connaîtront peut-être eux-mêmes lorsqu'ils seront plus âgés;
- la réduction des frais d'administration des règlements;

- la réduction des coûts de construction et d'entretien de l'infrastructure;
- un accès possible aux fonds publics qui, autrement, seraient peut-être nécessaires pour les subventions au logement.

## 5.2 Stratégies possibles

Les deux approches suivantes en vue de stimuler la réforme de la réglementation illustrent la vaste gamme des options stratégiques possibles.

### **Approche 1 - Diffusion améliorée de l'information**

Cette approche renforcerait ce qui se passe actuellement. On tenterait d'améliorer le rassemblement d'information et sa diffusion aux personnes les mieux en mesure d'influencer et de lancer la réforme de la réglementation. Les documents comprendraient de l'information sur :

- des études de recherche;
- des démonstrations;
- des expériences réelles de la réforme de la réglementation.

On pourrait avoir recours aux présentations audio-visuelles pour mieux illustrer des méthodes innovatrices et des ensembles d'habitation réels. Des ateliers et des séminaires pourraient favoriser l'échange des idées.

La sensibilisation de tous les intéressés aux possibilités de réforme encouragerait de nombreux organismes de réglementation à travailler activement à la réforme et leur donnerait une bonne base de connaissances pour les aider à choisir les meilleures options.

Les principaux désavantages de cette approche sont les suivantes : elle est susceptible de se traduire par une acceptation très inégale de la réforme; et il pourrait y avoir un dédoublement considérable des efforts d'examen et de mise au point de nouveaux mécanismes de réglementation.

### **Approche 2 - Plan intégré pour la réforme de la réglementation**

Dans le cadre de cette approche, on rassemblerait des représentants de tous les organismes clés participant à l'élaboration et à l'administration des règlements et de tous les secteurs de l'industrie touchés par les règlements. L'objectif serait de mettre au point un plan intégré pour travailler énergiquement à la réforme de la réglementation. Pour que ce processus soit possible, on pourrait charger un comité de taille moyenne d'élaborer des stratégies et des priorités globales, alors que de petits sous-comités pourraient

s'attaquer à des domaines particuliers de réglementation et de réforme.

Suivent les principaux avantages de cette approche :

- La participation de tous les principaux intéressés à l'élaboration des réformes recommandées augmentera grandement les perspectives d'acceptation et de mise en oeuvre de ces réformes.
- Il est probable que cette approche permettrait la création d'un contexte de réglementation plus uniforme dans l'ensemble du Canada.
- On réduirait au minimum le dédoublement des efforts et on regrouperait les ressources pour élaborer et promouvoir de nouvelles méthodes de réglementation et mettre au point les mécanismes nécessaires pour les appliquer et les administrer (p. ex., modèle de codes, démonstrations, processus d'approbation informatisés, etc.).
- Il permet l'échange fertile d'idées, une large base pour l'identification des problèmes et une occasion d'établir des priorités dans un contexte global.

Nous prévoyons les désavantages suivants :

- Il pourrait se révéler incommode de faire participer tous les organismes intéressés.
- Il se peut que les organismes soient peu disposés à déléguer des pouvoirs et des ressources.
- Une tendance à défendre les intérêts de longue date pourrait voir le jour.

Un investissement relativement modeste dans la poursuite vigoureuse de la réforme de la réglementation pourrait engendrer des avantages financiers importants pour le gouvernement, l'industrie et les consommateurs. Il existe maintenant une expérience considérable pour ce qui est de déceler les problèmes et d'élaborer et de mettre en oeuvre des méthodes de réglementation de rechange pour remédier aux problèmes. Compte tenu de ces circonstances, il est opportun et faisable d'agir énergiquement pour accélérer la réforme des règlements appliqués à la construction et à la remise en état de logements. Il faut tenter d'obtenir le soutien de tous les organismes intéressés à l'égard de l'idée de mettre au point un plan intégré pour la réforme des règlements qui sont appliqués à la construction et à la remise en état de logements.

**ANNEXE A - EXEMPLES D'INITIATIVES DE CERTAINS ÉTATS DES AMÉRICAINS  
VISANT LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION ET LA PRODUCTION  
DE LOGEMENTS ABORDABLES**

Les gouvernements de certains États américains ont lancé divers types de programmes dans le but de réduire les coûts du logement en encourageant la réforme de la réglementation. Ces efforts sont allés de directives et de lois de l'État, jusqu'aux démonstrations de logements abordables et aux conférences parrainées par l'État.

**- Initiatives de diffusion de l'information**

Pour attirer l'attention du public sur la question de l'abordabilité et sur les occasions de réforme de la réglementation, un certain nombre d'États ont établi des programmes de démonstration de logements abordables, organisé des conférences et entrepris de la recherche et de l'analyse de politiques. Ces efforts, qui ont reçu un grand appui du monde des affaires, des travailleurs et des consommateurs de logements, ont été utiles pour établir une ligne de conduite et obtenir un appui politique.

Par exemple, le New Jersey a créé une commission d'étude sur les maisons mobiles pour examiner la situation et le rôle possible des maisons mobiles sur le marché du logement de l'État. Les ateliers en vue de dessiner des plans pour des logements abordables ont eu lieu au Colorado, en Floride, en Illinois, au Maryland, à Rhode Island et en Virginie.

En 1983, un atelier tenu dans l'État du Missouri et rassemblant des prêteurs, des agents immobiliers, des urbanistes et des fonctionnaires de l'État et des municipalités a recommandé des mesures pour abaisser les coûts du logement dans l'ensemble de l'État. Voici quelques-unes des propositions de mesures à prendre par le gouverneur, la législature et les organismes de l'État :

- Examiner les règlements et les pratiques de tous les organismes de l'État du point de vue de leur effet sur le logement.
- Examiner les lois habilitantes de l'État pour recommander la restriction des règlements locaux d'urbanisme et de zonage à ceux qui sont nécessaires pour assurer la santé et la sécurité. L'obligation de faire la preuve des intérêts essentiels et pressants justifiant les règlements imposés devrait incomber aux autorités qui imposent les règlements.
- Créer des modèles de normes d'aménagement et de règlements d'urbanisme et de zonage pour la production de logements abordables.
- Renseigner sur les faits nouveaux les pouvoirs locaux responsables de l'urbanisme et du zonage pour assurer que les localités sont en mesure d'adopter des règlements

d'utilisation des terrains et des techniques d'urbanisme innovateurs et souples.

- . Exiger que toutes les juridictions qui appliquent des codes du bâtiment se conforment à un seul code actuel reconnu à l'échelle nationale.
- . Établir un personnel de recherche et d'examen de la politique de logement pour examiner les problèmes d'abordabilité.

- **Directives légiférées par l'État**

Les États ont pris d'autres mesures, comprenant des décrets-lois et des directives statutaires pour des réformes visant la production de logements abordables; des lois habilitantes qui permettent aux localités d'adopter des réformes susceptibles de réduire les coûts; et des lois exigeant que les gouvernements locaux appliquent des normes particulières ou prennent des mesures spécifiques. Voici quelques-unes de ces initiatives d'États :

- **Portant sur les maisons préfabriquées**

**La Californie, le New Hampshire, le Vermont et l'Indiana** ont adopté des lois qui interdisent les règlements de zonage locaux limitant indûment l'utilisation de maisons préfabriquées.

**La Californie** permet l'imposition de taxes foncières à l'égard de maisons mobiles installées sur des systèmes de fondation. Les lois de la Californie permettent aussi l'imposition locale de taxes foncières à l'égard de toutes les nouvelles maisons mobiles vendues après juillet 1981. De nombreuses municipalités justifient la restriction de l'établissement de parcs de maisons mobiles en faisant valoir que la situation des maisons mobiles comme propriété personnelle les empêche de percevoir des taxes suffisantes pour couvrir les coûts des services.

La **Local Government Comprehensive Planning Act** de la **Floride** exige que les maisons mobiles soient traitées comme tout autre logement aux termes de la loi. La composante du logement du plan de chaque juridiction doit aussi prévoir des emplacements pour les maisons mobiles. Une fois adoptées, ces composantes du logement des plans ont la même valeur que des ordonnances.

**Le Vermont** interdit maintenant tout règlement de zonage local qui a pour effet d'exclure les maisons préfabriquées ou tout autre genre d'habitation industrielle. Les maisons préfabriquées ne peuvent être exclues qu'aux mêmes conditions que les maisons ordinaires.

**La Virginie, l'Ohio, le New Jersey et la Géorgie** ont adopté un code efficient pour les maisons modulaires qui s'applique dans l'ensemble de l'État.

- **Portant sur les codes du bâtiment**

La **Virginie** a adopté un code du bâtiment orienté vers le rendement plutôt que le code normatif plus commun. Le nouveau code a été adopté parce qu'il permettrait la construction au coût le moins élevé possible qui soit compatible avec les normes reconnues de santé et de sécurité publiques. Pour assurer son application convenable, l'État a établi des normes minimales de formation et d'expérience.

- **Portant sur la rationalisation des processus d'approbation**

L'**Oregon** a adopté une loi qui interdit aux municipalités d'agir d'une façon qui les empêche de faire rapidement des inspections de conformité au code du bâtiment et des examens des plans. L'Oregon exige maintenant que les gouvernements locaux prennent une décision finale à l'égard d'un plan de lotissement dans les 180 jours (6 mois) qui suivent la présentation du plan.

La **Virginie** applique une loi qui prévoit un délai maximal de 4 mois pour la délivrance de tous les permis de lotissement.

Au **New Jersey**, l'aspect le plus réussi des tentatives de l'État pour simplifier le processus d'approbation local a été le délai maximal pour l'examen des demandes.

- **Portant sur la remise en état**

Le **Massachusetts** a élaboré un code de remise en état qui permet à l'état actuel d'un immeuble de devenir la norme minimale de rendement. Les travaux de remise en état qui se traduisent par un niveau de santé et de sécurité inférieur à celui de l'immeuble existant sont interdits.

La **Californie** a adopté une ligne de conduite quelque peu différente en indiquant les écarts permis du code du bâtiment de l'État pour les travaux de remise en état. (Cette approche ressemble à celle qu'ont adoptée les villes de Saint John, Winnipeg et Vancouver.)

- **Portant sur les exigences de "juste part" et de "coût le moins élevé"**

Quelques États ont adopté des politiques qui encouragent ou oblige les juridictions locales à fournir une "juste part" des logements à faible coût nécessaires dans la région. Les États figurant sur la liste ci-après ne permettent plus aux gouvernements locaux d'éviter la production d'un certain nombre des logements abordables qui sont nécessaires dans la région avoisinante en imposant des règlements faisant obstacle à divers genres de logements abordables. Ces États exigent aussi que les municipalités suppriment les règlements qui augmentent indûment le prix des logements modestes.

**L'Oregon** a adopté une loi sur la planification de l'utilisation des terrains qui exige qu'une quantité suffisante de terrains soit réservée aux logements abordables. Cette exigence a l'autorité d'une loi de l'État. Pour la région de Portland, l'État a établi des normes de densité minimale et de nouvelles normes de combinaison de types de maison (la densité minimale est de 6,23 logements par acre de terrain se prêtant à la construction et 50 % des logements doivent être des logements collectifs). Pour obtenir l'approbation de l'État, les plans locaux doivent : prévoir l'utilisation de maisons préfabriquées; assouplir les normes de lotissement; et utiliser des primes de densité. L'Oregon a adopté comme politique que les municipalités ne doivent pas augmenter indûment le coût du logement. Les règlements locaux doivent faciliter la production de logements au coût le moins élevé possible, même si le coût est encore trop élevé pour les personnes à faible revenu.

**La Californie** exige que les plans globaux d'utilisation des terrains des localités comprennent une composante de logement qui accorde une attention particulière aux besoins des ménages à revenu faible et moyen. Cette exigence n'a pas l'autorité d'une loi de l'État, contrairement à la Loi sur la planification de l'Oregon. La Californie a aussi adopté des lois qui interdisent la discrimination contre les groupes à revenu faible et modeste dans les lotissements. Dans le cadre de son processus global de révision de la réglementation, la Californie exige que les gouvernements locaux abaissent les normes d'aménagement inutiles pour permettre la production de logements plus abordables.

**Le Massachusetts** a adopté comme politique de ne pas verser de fonds pour l'aménagement des collectivités aux localités qui acceptent de produire moins que leur "juste part" de logements à faible coût. Jusqu'à présent, cette politique a surtout été orientée vers les logements subventionnés plutôt que vers les logements du marché à faible coût. Il y a environ 10 ans, le Massachusetts a adopté une loi pour empêcher les gouvernements locaux d'utiliser leurs pouvoirs de zonage pour faire de la discrimination contre le logement subventionné (on a appelé cette loi la "loi anti-snob"). Le Massachusetts a aussi pour politique de ne pas verser de subventions de l'État aux municipalités qui n'appuient pas les modifications du zonage et les autres mesures qui augmentent la densité ou abaissent les coûts du logement.

- D'autres États ont adopté des politiques pour :
- contrôler l'établissement de normes maximales pour la construction de routes, l'approvisionnement en eau et les systèmes de traitement des eaux d'égout afin d'empêcher les municipalités d'exiger une infrastructure inutilement coûteuse (pratique connue sous le nom de "gold-plating");

- permettre la construction d'un deuxième logement (logements volants) sur les terrains de maisons individuelles et la transformation de maisons individuelles en deux logements ou plus (appartements accessoires).

### Décisions du tribunal d'État sur le zonage discriminatoire - Mt. Laurel

Les poursuites judiciaires les plus connues dans le domaine du zonage discriminatoire ont été celles de Mt. Laurel, au New Jersey. La décision Mt. Laurel I (1975) stipulait que les ordonnances de zonage dans les régions suburbaines doivent permettre l'aménagement d'un nombre de logements suffisant pour satisfaire à une juste part des besoins de logements pour familles à faible revenu de la région. La décision de Mt. Laurel II (1983) est allée encore plus loin en exigeant que les banlieues en croissance utilisent des techniques de zonage innovatrices pour assurer la construction de logements pour familles à faible revenu. Plusieurs autres tribunaux d'État ont maintenu que les municipalités ont le devoir de tenir compte des besoins régionaux dans leurs ordonnances de zonage.

Une question plus contentieuse concerne l'établissement de la juste part d'une municipalité. Aux termes de la décision de Mt. Laurel, trois juges d'instance établissent la juste part des besoins de logement pour personnes à faible revenu que la municipalité doit assumer. La Cour suprême du New Jersey a décrit des techniques de zonage innovatrices que le tribunal d'instance peut exiger qu'une municipalité utilise afin de produire sa juste part. Si un gouvernement local ne peut assurer la construction de sa juste part de logements pour personnes à faible revenu par d'autres moyens, le tribunal l'obligera à utiliser ces techniques. Suivent quelques-unes des techniques innovatrices mentionnées par la Cour suprême :

- **Le zonage d'encouragement**, qui assouplirait certaines restrictions dans un règlement de zonage en échange de la production d'un nombre précisé de logements pour personnes à faible revenu. Un exemple des mesures d'encouragement possibles est les primes de densité, qui permettent aux constructeurs de construire des logements supplémentaires s'ils désignent une certaine proportion des logements du lotissement (habituellement 25 %) pour les ménages à faible revenu. D'autres mesures d'encouragement possibles comprennent les renonciations aux droits liés aux parcs, au lotissement et au traitement.
- **Le zonage d'inclusion**, qui diffère du zonage d'encouragement en ceci qu'il n'est pas volontaire et qu'il ne fait pas appel à diverses mesures d'encouragement. Il exige que les promoteurs incluent un nombre minimal de logements pour personnes à faible revenu dans leurs lotissements. Parce que certains constructeurs ont moins de difficulté que d'autres à fournir le nombre requis de logements pour personnes à faible revenu, la décision de Mt. Laurel prévoit des crédits de zonage d'inclusion. Les

constructeurs construisant plus de logements pour personnes à faible revenu que le pourcentage requis peuvent vendre les crédits à d'autres constructeurs qui préféreraient en construire moins.

- **Le zonage pour maisons mobiles**, relevé par la Cour suprême du New Jersey comme une autre méthode positive que les municipalités pouvaient utiliser s'il leur était impossible de se conformer à l'exigence de juste part par d'autres moyens.
- **Le logement au "coût le moins élevé"**, défini par la Cour comme les logements les moins coûteux que les constructeurs pouvaient produire après la suppression, par la municipalité, de toutes les restrictions et exigences excessives, et après l'utilisation par la municipalité de toutes les mesures positives qui pourraient abaisser les coûts. Le logement au "coût le moins élevé" serait exigé en dernier recours, après que la municipalité ait supprimé tous les obstacles de réglementation et qu'elle soit encore incapable de produire sa "juste part" de logements à faible coût.

Les décisions de Mt. Laurel représentent un revirement important des pratiques de zonage de longue date. Bien qu'à ses débuts, le zonage ait été destiné à protéger la santé, la sécurité et le bien-être général de la collectivité, son utilisation depuis s'est considérablement éloignée de ce but légitime. On a donné une interprétation très libre à l'expression "bien-être général de la collectivité" pour justifier l'exclusion des logements collectifs. Peu de temps après sa mise en oeuvre, le "zonage d'Euclide" a été accepté comme une façon efficace, quoique brutale, de protéger les services du quartier et les valeurs immobilières. Les décisions de Mt. Laurel limitent considérablement l'aptitude des municipalités de l'État du New Jersey à protéger les intérêts de leurs résidents au détriment de la collectivité régionale. La décision marquante de la Cour suprême du New Jersey exige que les municipalités locales tiennent compte, dans leurs décisions en matière de zonage, du bien-être de la collectivité plus étendue en produisant des logements abordables.

**ANNEXE B - EXEMPLES D'INNOVATIONS DE CERTAINES ADMINISTRATIONS  
LOCALES AMÉRICAINES DANS LE DOMAINE DE LA RÉGLEMENTATION**

**Fort Collins, Colorado**

En 1981, Fort Collins a adopté une façon d'aborder la réglementation de l'utilisation des terrains qui est radicalement différente du zonage conventionnel. Habituellement, le zonage consiste à classer les utilisations des terrains (p. ex., résidentielle, commerciale et industrielle) et à affecter ces utilisations à des zones géographiques pour assurer la séparation spatiale des utilisations considérées incompatibles. À l'intérieur de chaque zone, les utilisations des terrains sont plus ou moins uniformes. Cette technique de zonage est essentiellement normative, en ce sens que certaines catégories d'utilisation des terrains doivent être affectées à des zones géographiques différentes et séparées matériellement afin de minimiser les externalités négatives. On suppose que différentes utilisations des terrains sont incompatibles, bien que cette hypothèse puisse être fautive dans de nombreux cas.

Fort Collins a supprimé le zonage conventionnel et a créé un système d'orientation pour l'utilisation des terrains, qui correspond au zonage fondé sur le rendement. Dans le cadre de ce nouveau système (que l'American Planning Association a reconnu en remettant à la ville son prix de 1982 pour programme d'urbanisme exceptionnel), la ville n'établit plus de zones géographiques pour les utilisations résidentielles, commerciales et industrielles. Chaque lotissement proposé est évalué selon plusieurs critères de rendement liés à l'esthétique, à l'effet sur l'environnement, à la compatibilité avec les réseaux de transport, etc. On utilise un système par points pour évaluer les projets d'aménagement et accorder des primes de densité. Contrairement au zonage conventionnel, le système d'orientation pour l'utilisation des terrains établit une densité minimale pour le lotissement, en se fondant sur la densité minimale requise pour assurer la prestation efficace des services publics. Des densités maximales sont aussi établies, mais elles sont liées à un certain nombre de critères, y compris la proximité aux centres d'emploi, aux magasins, aux réseaux de transport, etc. La caractéristique remarquable de cette méthode est que **toutes les utilisations des terrains sont possibles**, à condition qu'elles soient compatibles avec les utilisations des terrains environnants et conformes aux objectifs de la collectivité.

Le zonage fondé sur le rendement est plus objectif et ses résultats sont plus prévisibles parce que les critères pour l'acceptation des projets sont explicites. En outre, l'importance accordée à divers aspects du rendement est aussi explicite. Cette connaissance des préférences municipales permet aux constructeurs d'élaborer des propositions qui mettent l'accent sur les caractéristiques qui sont les plus importantes pour la municipalité, et les constructeurs et la municipalité profitent tous deux d'un délai de traitement beaucoup plus court. Bien que les facteurs politiques et la

subjectivité ne soient probablement pas absents lors de l'affectation des points, cette méthode a pour principal avantage de préciser les objectifs de la réglementation, les critères et les priorités.

À l'heure actuelle, on aménage une collectivité planifiée de 403 acres à Fort Collins. Le lotissement comprendra des appartements, des maisons-patios et des maisons en rangée, ainsi que des entreprises commerciales et de haute technologie. Bien qu'on considérerait souhaitable la combinaison d'utilisations résidentielles, commerciales et industrielles à Fort Collins, ville qui connaît une croissance rapide, le zonage conventionnel présentait des obstacles importants, plutôt que des mesures d'encouragement, aux combinaisons d'utilisations de ce genre. La nouvelle technique de zonage laisse en grande partie au marché le soin d'établir une utilisation particulière, alors que la ville réglemente les caractéristiques externes du projet, c.-à-d. les aspects qui influent sur la région environnante.

Il est évident que le zonage fondé sur le rendement permet une diversité beaucoup plus grande des utilisations des terrains dans une région donnée. Cela présente la possibilité de réduire les coûts unitaires de l'infrastructure et des terrains grâce à l'augmentation des densités et à l'amélioration de la conception, sans pour autant réduire la qualité du quartier. À Fort Collins, cette technique a aussi aidé à promouvoir l'utilisation des terrains vacants pour des lotissements bien conçus à forte densité.

Fort Collins a aussi utilisé diverses techniques de rationalisation pour réduire le temps nécessaire à l'examen municipal des projets de lotissement. Ces techniques comprennent un premier examen des propositions de lotissement par le personnel avant la préparation des plans détaillés. Cela a donné au personnel plus de temps au départ pour trouver la solution aux problèmes qui, autrement, auraient pu être renvoyés plusieurs fois entre le personnel et le Conseil municipal. Cette technique peut aussi faire économiser aux promoteurs les frais qu'ils auraient engagés pour les travaux de conception rejetés. On a rationalisé les inspections des bâtiments en formant des inspecteurs dans les différents métiers pour réduire à une seule le nombre d'inspections nécessaires. Cela peut sauver temps et argent au constructeur et à la municipalité. Un seul organisme d'examen (la commission de zonage et d'urbanisme) prend les décisions sur toutes les propositions d'utilisation des terrains et de lotissement. Le Conseil municipal ne participe pas à la prise de ces décisions, qui se fonde sur le système d'orientation pour l'aménagement des terrains, à moins que la décision de la commission ne fasse l'objet d'un appel. On a supprimé les longues procédures de modification du zonage. En concentrant la participation politique de cette façon, on a pu raccourcir le processus d'examen d'environ un mois.

Ensemble, le nouveau système d'orientation pour l'aménagement des terrains et les mesures de rationalisation ont réduit de façon spectaculaire le délai de traitement des propositions de lotissement.

Depuis la mise en application du nouveau système, les délais de traitement moyens sont tombés de neuf mois à quatre mois. Au Canada, le processus d'approbation prend souvent plus d'un an et demi, de sorte que l'effet possible de la rationalisation est beaucoup plus grand.

Bien qu'on devra surveiller attentivement la méthode radicalement différente de réglementation de l'utilisation des terrains à Fort Collins, cette technique semble néanmoins présenter de bonnes possibilités du point de vue d'un aménagement plus efficace et efficient, et d'un processus d'approbation plus rapide et prévisible. De fait, une autre ville américaine, soit Brattleboro, au Vermont, étudie la possibilité d'utiliser des normes de rendement. Nous ne savons pas encore si le zonage fondé sur le rendement produira des logements plus abordables à Fort Collins. Toutefois, toute méthode de réglementation de l'utilisation des terrains qui permet une plus grande diversité de l'utilisation des terrains tout en protégeant la qualité des quartiers et en assurant l'offre des services publics d'une façon efficiente présente cette possibilité. La réalisation la plus importante de la méthode de Fort Collins serait peut-être le fait que les promoteurs et les partisans d'une croissance contrôlée apprécient le nouveau système.

### Phoenix, Arizona

Phoenix s'est attaqué avec enthousiasme à la réforme de la réglementation. La ville a pour principe de ne contrôler que les aspects de l'aménagement que ne peut contrôler le marché privé, et de prévoir des mesures pour encourager les constructeurs à réaliser des types préférés de lotissements. Malgré une croissance rapide, Phoenix a connu une forte diminution de la disponibilité de logements abordables. Pendant les 15 dernières années, le pourcentage de résidents de la ville ayant les moyens d'acheter une maison de prix moyen est tombé de 65 % à 15 %. La ville a réagi en élaborant de nouvelles techniques pour faciliter la production de logements à faible coût.

La combinaison de la rationalisation et de la réforme de la réglementation adoptée à Phoenix ont donné des résultats remarquables. Un nouveau lotissement bâti en vertu du nouveau règlement de zonage résidentiel comprenait des maisons de moins de 32 000 \$ en 1981 (46 850 \$ aux prix de 1985, en supposant un taux d'inflation de 10 % par an). Dans un autre lotissement, le processus d'approbation s'est déroulé si rapidement qu'il ne s'est écoulé que quatre mois entre la présentation officielle de la proposition de lotissement et l'emménagement des nouveaux propriétaires. Voici quelques-unes des réformes de la réglementation et des techniques de rationalisation adoptées par la ville :

#### **- Règlement de zonage résidentiel**

Une des réformes de la réglementation les plus importantes a été le règlement de zonage qui permet 4 méthodes facultatives de lotissement dans chaque secteur résidentiel. L'option la plus populaire a été les lotissements à types de logement diversifiés,

où le constructeur reçoit une prime de densité de 20 % en échange de la fourniture de paysagement et de commodités supplémentaires. À l'intérieur du lotissement à types de logement diversifiés, il n'y a pas de dimensions minimales des terrains et les retraits sont ramenés à 10 pieds. Dans le cadre d'une limite globale précisée de densité, les constructeurs sont entièrement libres de choisir le type de logement qu'ils construiront sur une parcelle. Cela permet au constructeur de réagir rapidement face aux conditions changeantes sur le marché et aux fluctuations des taux d'intérêt. Il est possible de construire des logements en grappe à haute densité tout en respectant les limites globales de densité. Il est possible de produire ces logements à un coût sensiblement moins élevé parce que les rues et les conduits de services publics sont beaucoup moins longs. Les dimensions des cours privées sont réduites, mais les espaces verts communautaires sont plus grands.

Le règlement de zonage résidentiel de Phoenix, bien qu'il permette une plus grande diversité de types de logement et des coûts moins élevés, représente un changement moins radical que le système d'orientation pour l'aménagement des terrains utilisé à Fort Collins. La méthode de zonage fondée sur le rendement de Fort Collins établit des densités minimales et maximales, liées à la proximité de la propriété aux centres d'emploi, aux centres commerciaux, aux réseaux de transport, aux parcs, etc. Par contre, à Phoenix, il n'y a qu'un seul niveau de densité maximal.

Fort Collins permet aussi une combinaison d'utilisations résidentielles, commerciales et d'industries légères, alors que Phoenix ne permet que diverses utilisations résidentielles en vertu de son règlement de zonage résidentiel.

#### - **Zones superposées**

Pour réaliser certains objectifs, comme la remise en état et l'utilisation de terrains vacants, Phoenix a établi le zonage à but spécial, ou des zones superposées d'utilisations permises. Une zone superposée est, de fait, une deuxième "couche" de zonage, établie par la Commission d'urbanisme et le Conseil municipal, visant à faciliter certaines activités d'aménagement autres que celles qui sont permises par le zonage existant. Le zonage à but spécial comprend un ensemble adapté de rendements et de mesures d'encouragement pour l'utilisation de terrains vacants. Pour encourager l'aménagement de ces terrains, la ville offre des primes de densité pour les lotissements à utilisations combinées et de logements collectifs. Ces primes ont grandement aidé la ville à aménager les terrains vacants du centre-ville.

#### - **Bureau d'aide aux promoteurs**

Pour aider les promoteurs à se retrouver dans les formalités administratives et à régler les conflits entre divers règlements municipaux, Phoenix a établi un Bureau d'aide aux promoteurs. Grâce à son emplacement dans le bureau du directeur de la ville, ce "médiateur" a un pouvoir considérable pour régler les problè-

mes et accélérer le processus de demande de lotissement. Le bureau a aussi été un bon outil de relations publiques pour Phoenix, en montrant aux promoteurs que la ville s'intéresse à leurs besoins.

- **Service sous un seul toit**

Pour les promoteurs d'ensembles importants, Phoenix offre un service "sous un seul toit". Un bureau de coordination inter-services de l'aménagement combine tous les divers membres du personnel participant aux examens et consulte le promoteur avant le début de l'examen officiel. L'examen préalable des projets de lotissement par tous les services intéressés aide grandement le promoteur à mettre la dernière main à son projet et à éviter les travaux de conception coûteux qui n'aboutissent à rien.

- **Délégation des pouvoirs**

Pour éviter les retards dans l'obtention des approbations du Conseil municipal ou d'autres organismes de révision, on a délégué le pouvoir d'approbation de certains types de plans de lotissement aux chefs de service et de division. Les membres du personnel de la ville ont ainsi réduit les délais de traitement pour ces projets, qui sont passés de jusqu'à 4 mois à moins de 3 semaines. La Commission d'urbanisme et le Conseil s'occupent surtout des demandes de modification du zonage et des appels à l'égard de mesures prises par le personnel, alors que le bureau de coordination de l'aménagement examine et administre les plans d'emplacement, les plans de lotissement et presque toutes les propositions d'aménagement qui n'exigent aucune mesure législative.

- **Traitement accéléré**

Phoenix a une méthode de traitement accéléré officielle qui, pour un projet important, peut raccourcir le processus d'approbation de 4 à 5 mois. On accélère le traitement en affectant un nombre supplémentaire de fonctionnaires municipaux pour s'occuper des examens, des inspections et de tout problème qui se manifeste. Lorsqu'un projet exige des examens et des audiences publiques multiples, le personnel tentera, dans la mesure du possible, de les mener simultanément.

- **Inspections uniques**

Phoenix dispose maintenant d'inspecteurs généraux pour effectuer toutes les inspections résidentielles. Ils ont une formation dans les divers métiers liés aux inspections. Cela représente une amélioration importante par rapport au système précédent, où les constructeurs devaient attendre que quatre inspecteurs différents visitent chaque ensemble. Les inspections uniques permettent aux constructeurs d'économiser temps et argent, et la ville réalise aussi des économies de 750 000 \$ par an.

- **Adaptation du code du bâtiment**

Phoenix a beaucoup raccourci son code du bâtiment, qui traite maintenant surtout de questions de sécurité. Cette diminution est en grande partie attribuable à la suppression de règlements d'ordre esthétique. Le nouveau code du bâtiment de Phoenix est la moitié moins long que les modèles de code comme le Code du bâtiment uniforme.

- **Projet de démonstration du HUD à Phoenix**

Phoenix a participé au programme de démonstration de logements abordables du HUD et a approuvé un certain nombre de changements aux règlements existants aux fins de ce projet. Ces changements comprenaient : la réduction des largeurs des chaussées (de 29 pieds à 20 pieds); l'utilisation de bordures franchissables plutôt que des bordures ordinaires; et la réduction des emprises de rues collectrices (de 60 pieds à 50 pieds). Les logements du projet de démonstration étaient attrayants pour les acheteurs de maison et se sont vendus rapidement.

**Salinas, Californie**

En vue d'encourager le développement industriel et la production de logements abordables, la ville de Salinas a déployé des efforts considérables pour rationaliser le processus d'examen des propositions de lotissement. Les fonctionnaires municipaux ont reconnu que certaines propositions étaient "surtraitées", entraînant des retards et des frais supplémentaires pour la ville et le promoteur. La suppression des formalités administratives inutiles a réduit considérablement les délais de traitement. Pour les demandes relativement simples, le délai de traitement antérieur était habituellement de 3 mois. Il a été ramené à 3 semaines en moyenne. Pour les projets plus complexes, le délai de traitement, anciennement de 6 à 9 mois, est maintenant de 4½ mois au plus.

Suivent quelques-unes des mesures prises pour éliminer les formalités administratives inutiles :

- **Comité d'examen des projets de lotissement**

Il s'agit d'un comité du personnel qui regroupe les intérêts de tous les services de la ville touchés par une proposition d'aménagement. Ce comité a pour fonction d'établir une position unifiée du personnel de la ville pour chaque proposition, évitant ainsi un problème fréquent, celui où différents membres du personnel donnant des réponses différentes. Le Comité d'examen des projets de lotissement est très semblable au bureau de coordination de l'aménagement établi par la ville de Phoenix en vue de rationaliser son processus d'approbation.

- **Affectation d'urbanistes aux divers projets**

Un seul urbaniste est affecté à chaque demande. Cette personne est chargée de s'occuper de la proposition depuis les premières étapes de discussion jusqu'aux étapes du suivi et de la construction, en passant par l'approbation. L'urbaniste est chargé de

préparer tous les rapports du personnel sur le projet et de faire les présentations à la Commission d'urbanisme et au Conseil municipal. L'urbaniste de projet aide aussi les promoteurs à régler les questions soulevées par d'autres services de la ville.

Cette méthode augmente aussi l'efficacité du processus d'examen. Le personnel comprend mieux les détails du projet et cela permet aux urbanistes d'aider les promoteurs à éviter les traquenards qui entraînent souvent des retards. Avec le Comité d'examen des projets de lotissement, l'utilisation d'urbanistes de projets permet à la ville de Salinas de répondre plus rapidement et plus efficacement aux propositions de projets d'aménagement.

- **Consolidation de l'examen par des non-spécialistes**

Un projet important exige souvent une modification du plan général, une modification du zonage ou une autre approbation. Dans le passé, ces examens avaient lieu l'un après l'autre. La ville a récemment adopté un système pour permettre le traitement simultané des diverses mesures municipales requises. On ne tient qu'une seule audience publique où toutes les questions font l'objet de discussions et sont réglées en même temps. L'examen consolidé permet d'éviter la série traditionnelle d'audiences publiques, réduisant ainsi considérablement le délai de traitement total.

- **Approbation par le personnel des projets non controversés**

Salinas a donné au directeur de l'aménagement de la collectivité le pouvoir de dispenser de l'examen par des non-spécialistes les projets qui sont conformes au plan global de la ville, qui n'ont pas d'effet négatif sur la région environnante et auxquels ne s'oppose pas le public. Lorsque le directeur a usé de ce pouvoir (dans 10 % des cas), cette technique a permis d'économiser un temps considérable et d'éviter des tâches administratives inutiles.

- **Examen préliminaire par le personnel**

Pour donner aux promoteurs une indication des avis de la ville sur un projet et pour donner à la ville de l'information dès les premières étapes, Salinas offre ce qu'elle appelle une méthode d'"établissement préliminaire de l'utilisation du terrain". Il s'agit d'une méthode d'examen officieux surtout utilisée pour les grands projets. Le promoteur n'est tenu de présenter qu'un plan d'emplacement provisoire. L'examen donne à la Commission d'urbanisme l'occasion d'avertir le promoteur de tout problème éventuel et lui permet ainsi de décider s'il vaut la peine d'investir davantage de temps et d'argent pour produire une proposition plus détaillée.

**Sacramento County, Californie**

On a simplifié les règlements pour permettre, au niveau du personnel, la prise de décisions de routine sur l'utilisation des

terrains, sans passer par le long processus d'examen par des non-spécialistes. Les mesures suivantes aident à faciliter le processus :

- On remet aux promoteurs de la documentation pour les aider à satisfaire aux exigences du comté.
- Conférences antérieures à la demande, auxquelles participent les fonctionnaires du comté, où les promoteurs peuvent obtenir les premières réactions sur les projets d'aménagement avant de consacrer plus de temps et d'argent à la préparation d'une proposition officielle.
- L'établissement d'un rapport global de l'effet sur l'environnement, de sorte que les promoteurs n'ont pas à préparer leurs propres rapports et sont seulement tenus de se conformer au rapport principal.
- Le recours à un responsable des audiences, poste quasi-judiciaire, pour examiner les projets au nom du Conseil municipal. Généralement, le titulaire de ce poste connaît très bien les questions liées à l'urbanisme et à la politique. Au besoin, il est possible de faire appel au Conseil des décisions du responsable. Le recours à un responsable des audiences peut faire économiser un temps considérable aux promoteurs et à la ville.
- Délégation du pouvoir d'approbation au niveau du personnel pour certains types de projets.

### San Jose, Californie

Les initiatives de rationalisation du processus d'approbation des projets de lotissement comprennent :

- le recours à un responsable des audiences;
- les conférences antérieures à la présentation des demandes;
- la délégation au personnel de certains pouvoirs d'approbation de permis.

Pour encourager l'utilisation de petites parcelles vacantes, San Jose permet les lotissements à utilisations et types de logement diversifiés. Grâce à une meilleure conception et à des densités plus fortes, ces lotissements peuvent produire des ensembles efficients et compatibles avec les régions environnantes.

### Beaumont, Texas, et Preoria, Illinois

Les deux villes ont adopté, en vue de consolider le processus d'examen par des non-spécialistes, un système semblable à celui qu'utilise Salinas, en Californie. Preoria a aussi pris des mesures pour accélérer le processus d'inspection, en utilisant des inspecteurs multidisciplinaires qui effectuent toutes les inspections liées au code.

### Kitsap County, Washington

Le processus de traitement accéléré mis sur pied par Kitsap County comprend la délivrance automatique d'un permis de construire pour certains modèles de base. Il n'y a pas de long processus d'approbation pour ces modèles. Les constructeurs qui choisissent des modèles autres que les modèles de base doivent suivre le processus d'approbation normal.

### Orange County, Californie

Une entreprise d'experts-conseils privée plutôt que des inspecteurs gouvernementaux assure des services d'inspection reconnus par l'État. Le service d'inspection privé a réussi à éliminer les longs délais d'approbation. Les promoteurs ont réalisé des économies considérables en n'ayant pas à arrêter les activités de construction. Orange County a aussi adopté le zonage d'inclusion, qui exige que les constructeurs construisent un certain pourcentage (25 % à 30 %) de logements pour les ménages à revenu faible et modeste dans chaque lotissement. Une gamme de prix est précisée pour les logements modestes.

### San Diego, Californie

San Diego a adopté une méthode relativement complexe de zonage d'inclusion. Elle permet la vente de crédits de zonage d'inclusion par les constructeurs qui produisent un nombre de logements abordables supérieur au nombre exigé, aux promoteurs qui construisent un pourcentage de logements abordables inférieur aux 25 % requis. En outre, pour promouvoir la construction de logements abordables, San Diego a modifié son plan global et ses règlements d'utilisation des terrains pour encourager l'utilisation de logements préfabriqués.

### El Paso County, Colorado

Pour accélérer et améliorer la prise de décisions sur les questions d'utilisation des terrains, El Paso a élaboré un système informatique pour emmagasiner et traiter l'information sur l'utilisation des terrains. L'ordinateur emmagasine de l'information sur des questions comme le zonage et la propriété des terrains afin de faciliter la prise de décisions.

### San Leandro Valley, Californie, et Weston, Connecticut

En fixant des limites d'âge pour les bâtiments que l'on peut transformer, presque toutes les juridictions aux États-Unis découragent la construction de logements conçus en vue de leur subdivision ultérieure. Toutefois, San Leandro Valley et Weston n'imposent aucune limite d'âge et permettent aux constructeurs de bâtir des logements qui pourront facilement être transformés pour y inclure des appartements accessoires.

### Washington County, Oregon

Bien que les maisons préfabriquées puissent être une forme de logement très abordable, la plupart des collectivités urbaines ont des règlements qui limitent rigoureusement la possibilité de les utiliser. Dans Washington County, la Commission d'urbanisme a étudié la possibilité de permettre l'utilisation de maisons préfabriquées sur des terrains individuels dans des secteurs à faible densité réservés aux maisons individuelles. En conséquence, le comté a modifié son règlement de zonage pour permettre l'utilisation, dans toutes les zones résidentielles sauf une, de maisons préfabriquées qui répondent à certains critères de conception.

### Mesa County, Colorado

Pour empêcher la discrimination injustifiée à l'égard de maisons préfabriquées, Mesa County a adopté une politique d'utilisation des terrains qui exige seulement que les maisons préfabriquées satisfassent à certaines normes de "ressemblance" pour assurer leur compatibilité avec les logements construits sur le chantier.

### East Windsor Townships, New Jersey

Plutôt que d'intégrer des maisons préfabriquées aux lotissements de maisons construites sur le chantier, East Windsor a proposé de modifier son plan global pour y prévoir des zones supplémentaires pour les maisons préfabriquées. Récemment, on a proposé la modification du zonage d'une étendue de plus de 100 acres pour permettre l'utilisation de maisons préfabriquées.

### Los Angeles County, Californie

Los Angeles a encouragé l'utilisation de maisons préfabriquées en établissant des exigences très explicites portant sur l'apparence. Un nouveau règlement indique que les maisons préfabriquées qui sont conformes au code du HUD sont automatiquement comprises dans la définition d'une résidence individuelle. Des normes portant sur les matériaux de couverture pour toiture, la pente des toits, les revêtements extérieurs, les aires de plancher minimales, les largeurs des logements s'appliquent à tous les logements, qu'ils soient ordinaires ou préfabriqués.

### Salem, Oregon

Salem permet "de droit" les lotissements de maisons préfabriquées dans tous les secteurs résidentiels, à condition que les lotissements soient de plus de 3 acres. Les collectivités peuvent aussi créer des secteurs spéciaux de maisons préfabriquées si elles considèrent que les maisons de ce genre ne sont pas compatibles avec les maisons ordinaires.

**Norton, Virginie**

Pour faciliter la production de logements à faible coût, Norton a modifié son ordonnance de lotissement pour y inclure un secteur de terrains plus petits pour maisons préfabriquées.