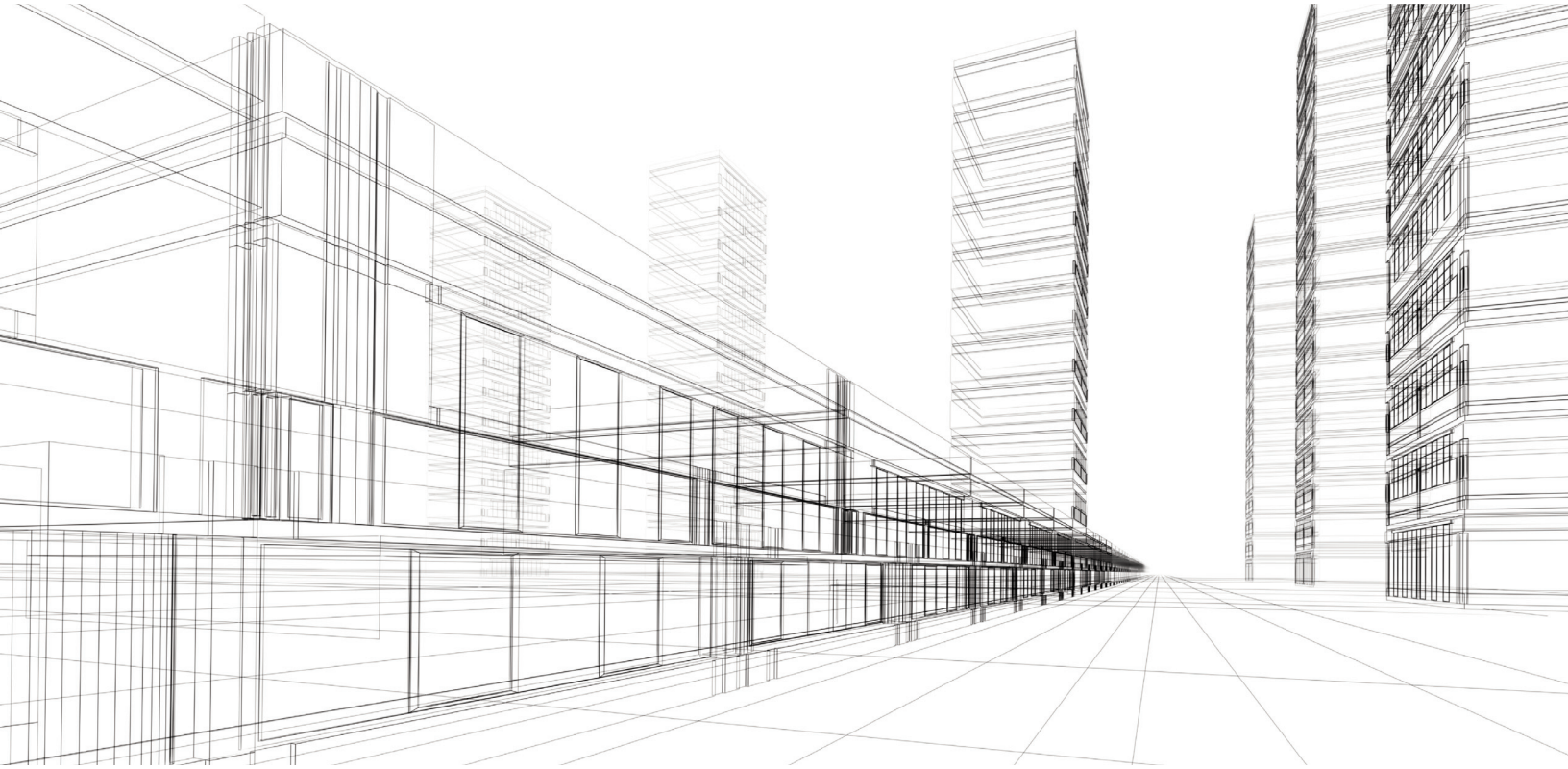
CAT – 029M
C.G. – Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme

Mémoire de l'Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec (APCHQ)

Consultation générale sur l'avant-projet de Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme (LADTU)

Commission de l'aménagement du territoire

MAI 2011



APCHQ 50 ans 1961-2011
ASSOCIATION PROVINCIALE DES CONSTRUCTEURS D'HABITATIONS DU QUÉBEC INC.

Un réseau à la tête de l'industrie, au cœur des gens!

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'APCHQ 3
INTRODUCTION 4
ÉVALUATION DE L'AVANT-PROJET DE LA LADTU 7
LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES 7
SEUILS MINIMAUX DE DENSITÉ DANS LES PLANS MÉTROPOLITAINS D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE (PMAD) 7
L'URBANISATION OPTIMALE DANS LES PMAD 8
LES MODALITÉS PARTICULIÈRES 10
CONSULTATION PRÉALABLE ET ZONES AFFRANCHIES DU PROCESSUS RÉFÉRENDAIRE 10
RÉGLEMENTATION À CARACTÈRE INCITATIF 11
STATIONNEMENT 11
LOGEMENT ABORDABLE 12
DROITS ACQUIS 13
LES PRINCIPES 14
UN RÉGIME NORMATIF, UN LIEN PLUS ÉTROIT ENTRE LES CHARGES ET LES BÉNÉFICES, ET UNE CONTRIBUTION CITOYENNE PRISE AU SÉRIEUX 14
CONCLUSION 15
Liste des recommandations de l'APCHQ 16

PRÉSENTATION DE L'APCHQ

Fondée en 1961, l'Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec (APCHQ) regroupe les principaux acteurs du domaine de la construction et de la rénovation résidentielles au Québec. Les 15 associations de notre réseau régional dispensent à quelque 17 000 entreprises un ensemble de services qui favorisent le professionnalisme et le savoir-faire.

Nos membres planifient et exécutent près de 80% de la construction résidentielle au Québec[1]. La représentativité et l'expertise de l'APCHQ sont notamment mises à contribution dans le cadre relation du travail dans l'industrie de la construction, des mutuelles de prévention ainsi que dans le domaine des garanties sur les maisons neuves et des garanties rénovation. L'APCHQ intervient également sur toute question affectant l'encadrement de l'industrie, en militant pour un environnement sain et compétitif à l'intérieur duquel il est possible d'opérer efficacement.

[1] Construction assujettie au Plan de garantie sur les bâtiments résidentiels neufs.

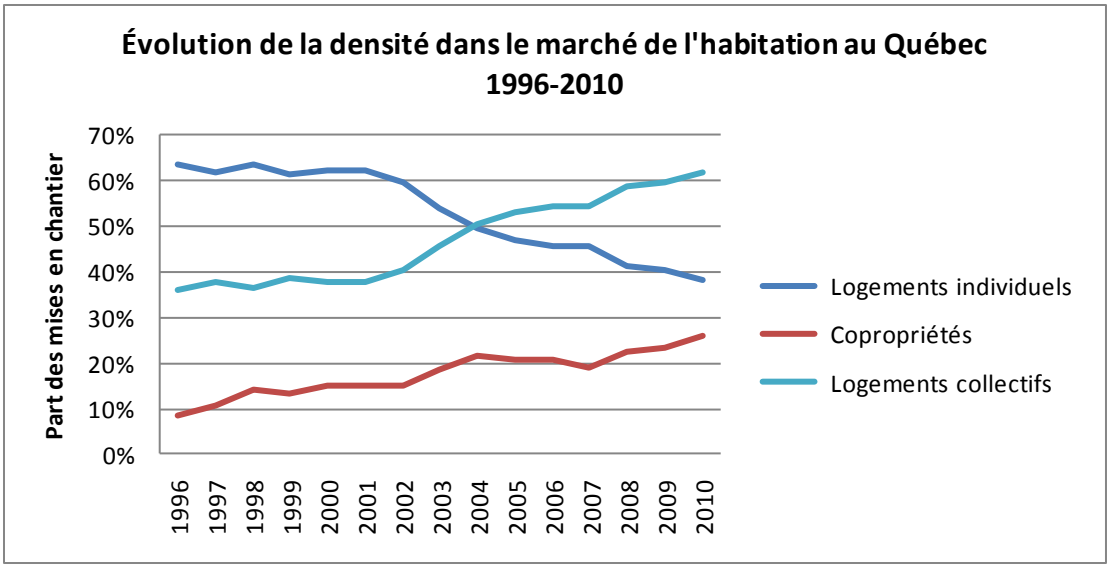
INTRODUCTION

Le secteur de l'habitation a toujours été considéré comme un moteur du développement économique. Les données récentes traduisent bien l'ampleur de ses retombées, avec des dépenses totalisant 23,3 milliards de dollars en 2009, ou 7,8% du PIB[2] et 76% de la richesse foncière taxable des municipalités. À lui seul, le secteur de la construction résidentielle au Québec regroupe 13 000 employeurs et procure 52 000 emplois directs. Par ailleurs, les dépenses associées au secteur de la rénovation dépassent maintenant celles consacrées à la maison neuve, signe de l'effort soutenu des ménages pour entretenir et préserver la valeur de ce qui constitue, dans bien des cas, leur principal réservoir de richesse.

L'habitation est aussi, et peut-être prioritairement, un choix de vie, tributaire des besoins liés à la famille, au travail, à l'âge, à la proximité des services, entre autres considérations. Ainsi, à notre avis, les règles d'aménagement et d'urbanisme ne sauraient uniquement refléter les préoccupations des municipalités ou des spécialistes. Elles doivent aussi tenir compte des aspirations des ménages et de la santé de l'industrie.

Nous reconnaissons qu'une modernisation de la législation est nécessaire, notamment dans le but de favoriser le développement durable. Pour ce qui est de l'habitation, cela peut faire appel à une poursuite des efforts de densification ou de rapprochement des infrastructures existantes. Il faut bien comprendre en effet que l'industrie de l'habitation est déjà en phase avec ce type de changement. À preuve, l'habitation unifamiliale, qui représentait 60% à 70% de la production dans les années 1990, représente aujourd'hui moins de 40% du total des mises en chantier. Ce sont les immeubles jumelés, en rangée ou les immeubles à logements multiples qui ont pris la relève, notamment sous forme de copropriétés. D'ailleurs celles-ci, qui comptaient pour 8%des mises en chantier en 1996, représentent aujourd'hui 26%du marché.

[2] Source : SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Rapport annuel de gestion 2009-2010,* p. 42.



Ces quelques données de base illustrent très simplement que l'industrie de l'habitation répond volontiers à la nouvelle demande, selon le degré d'ouverture de sa clientèle à la densification, à l'économie d'énergie, à la construction écologique, à la mixité ou à d'autres enjeux contemporains. On peut aussi comprendre que le changement s'effectue graduellement et non par paliers.

Aussi nous semble-t-il judicieux d'éviter, dans cette nouvelle LADTU, les changements brusques, qui contraindraient par exemple l'industrie à construire soudainement selon des normes nettement supérieures de densité ou de mixité. Il serait inutile et même néfaste de se donner de tels objectifs. L'histoire de l'industrie de l'habitation est en effet jalonnée de crises déclenchées par des « chocs d'abordabilité », les plus connus étant ceux associés aux montées soudaines des taux d'intérêt. On doit aussi se méfier des politiques trop agressives, car elles finissent par avoir l'effet pervers d'encourager un type de construction et un choix de localisation contraires aux objectifs qu'on poursuit.

Le mode de cheminement et d'approbation des projets doit être amélioré, car il est de plus en plus critiqué par nos membres. On lui reproche sa lenteur et son caractère arbitraire. On souhaiterait qu'un leadership municipal puisse être exercé et qu'on s'assure que les instances chargées de la validation des projets sont compétentes, accessibles et efficaces, car il n'est pas rare, présentement, d'attendre un ou deux ans pour obtenir l'acceptation d'un projet, et ce, au terme de multiples changements. Notons enfin qu'il est très risqué de faire du développement domiciliaire dans un environnement où un référendum appelé par un petit groupe d'individus peut torpiller un projet.

Ce qui est le plus inacceptable dans l'avant-projet de la LADTU, c'est la multiplication des contraintes et des frais (qui sont à notre avis des taxes déguisées, même si on tente de nous convaincre que ce n'est pas le cas), et ce, dans le but de garnir les coffres

municipaux. L'avant-projet de la LADTU ne doit pas faire du secteur de l'habitation un guichet automatique plus qu'il ne l'est déjà.

L'APCHQ salue par conséquent l'occasion qui lui est donnée de prendre part à la consultation générale. Nos remarques s'accompagnent de recommandations et de principes qui, nous l'espérons, pourront aider à bonifier l'avant-projet de loi.

ÉVALUATION DE L'AVANT-PROJET DE LA LADTU

Les orientations générales

L'APCHQ reconnaît que la LADTU, dans son titre comme dans son contenu, prend un virage en faveur du développement durable. Tel que souligné précédemment, nous estimons que l'industrie pose déjà des gestes en ce sens et qu'elle souscrit fondamentalement à cet objectif, de façon pratique et à un rythme qui respecte l'évolution du marché et les conditions d'« abordabilité ».

Cela dit, la LADTU repose sur des orientations dont on doit, pour l'essentiel, deviner la teneur et la portée. Il est alors difficile de discerner si le rythme du changement proposé convient ou si l'on veut dicter de nouveaux choix aux citoyens.

Souvent, on nous annonce que le gouvernement va préciser ultérieurement ce qui devra être respecté, par un règlement ou simplement par sa réponse aux documents qui lui seront soumis. Nous trouvons que cette imprécision est indésirable. Pour le bon fonctionnement de l'industrie, les paramètres doivent être connus dans les meilleurs délais possibles; ils doivent également être réalistes. Ils doivent enfin être validés avec les intéressés, notamment les constructeurs. Autrement, nous pouvons difficilement donner notre aval.

Deux éléments, parmi les orientations générales, retiennent particulièrement l'attention : les normes minimales de densité ainsi que la définition des territoires voués à « l'urbanisation optimale ».

Seuils minimaux de densité dans les Plans métropolitains d'aménagement et de développement du territoire (PMAD)

À notre avis, les questions de densité doivent être abordées avec flexibilité. Pour éviter les chocs inutiles, il ne faut pas décréter des seuils minimums. Une moyenne pour l'ensemble d'un territoire (municipalité ou MRC, selon le cas) serait préférable. Cela permettrait au marché de s'exprimer selon un ensemble de possibilités, en autant que globalement le résultat s'inscrive dans le sens souhaité soit, sans doute, une certaine augmentation de la densité au cours de la prochaine génération.

Autrement dit, il vaut mieux laisser de la place aux options et à la diversité dans les villes, afin qu'elles puissent accueillir du développement à basse densité – souvent un choix optimal pour les jeunes familles – ainsi que du développement à densité plus élevée, et ce, afin de respecter une certaine tendance moyenne. C'est à travers un cycle économique et non annuellement ou trimestriellement qu'il faut s'intéresser à l'atteinte d'un tel objectif.

L'APCHQ recommande

1°	Que les cibles de densité soient exprimées sous forme de moyennes à l'échelle municipale ou de la MRC.

L'urbanisation optimale dans les PMAD

Ce concept ouvre presque inévitablement la voie aux jugements de valeur. L'urbanisation optimale n'étant définie nulle part, sauf peut-être dans l'esprit de ceux qui nous feront un jour connaître les orientations gouvernementales, il est encore une fois impossible de cautionner l'avant-projet de loi à cet égard. Est-ce à dire qu'après avoir stipulé des normes de densité, il faut d'autres normes « plus optimales encore » dans des zones particulières? Chaque territoire n'est-il pas sujet, au départ, à une norme qui lui est optimale? Si ce n'est pas optimal au sens des normes ou des usages, alors à quoi se réfère-t-on quand on parle d'urbanisation optimale? Enfin, qui peut prétendre connaître ce qui peut être optimal pour la prochaine génération? Au lieu de l'optimal, il est plus réaliste de viser le possible ou le probable et de s'accorder amplement d'ouverture et d'options, pour accueillir le développement dans des conditions et des localisations différentes.

Autrement dit, si on escompte 450 000 ménages additionnels pour la région de Montréal au cours de la prochaine génération, il y a lieu de planifier un déploiement dans un espace aussi vaste que possible, correspondant peut-être à ce qui serait requis pour 1 000 000 de ménages additionnels, et ce, pour ne pas contraindre inutilement le potentiel de croissance.

L'APCHQ recommande

2°	Que les plans métropolitains définissent les territoires voués à l'urbanisation d'une manière large, en anticipant de nombreuses options, pour accueillir le développement dans des conditions et des localisations différentes.

Au-delà de ces deux exemples précis tirés de l'avant-projet de loi, notre commentaire général en ce qui concerne les exigences relatives au contenu des outils supra-locaux (plans métropolitains, schémas) est le suivant : l'APCHQ estime que les exigences relatives au contenu des schémas (article 19) sont formulées de façon plus flexible que celles qu'on retrouve dans les plans métropolitains (article 16) et, somme toute, plus susceptibles de mener à un aménagement du territoire qui respecte les principes du développement durable. Rappelons que le développement durable doit, dans une perspective à long terme, mettre en équilibre les contraintes du développement

économique et du développement social, dans un souci de conservation des ressources.

Il nous semble que se pose aussi la question suivante : quel est le lien temporel entre une « génération » d'aménagement et la suite du développement de la société québécoise? C'est une chose de vouloir progresser vers l'économie et le respect des ressources en général (le territoire à développer étant une ressource à quantité limitée), et c'en est une autre d'établir un cadre strict, qui risque de créer un choc économique (perte d'« abordabilité ») tout en bloquant littéralement le développement au-delà d'un horizon de quinze ou vingt ans. L'APCHQ souhaite que la société québécoise planifie non seulement pour la génération actuelle, mais pour les prochaines, dont les besoins en habitation ne sont pas encore définis.

LES MODALITÉS PARTICULIÈRES

Outre ces questions générales, des modalités plus spécifiques retiennent notre attention.

Consultation préalable et zones affranchies du processus référendaire

Une des innovations intéressantes de l'avant-projet de la LADTU est la possibilité de soustraire un projet du processus référendaire. Cela est possible sous réserve d'une consultation préalable en cinq étapes, de l'obtention obligatoire de l'avis du comité consultatif d'urbanisme, et de l'identification des zones franches de processus référendaire, soit celles qui doivent prioritairement faire l'objet de « rénovation urbaine, de réhabilitation ou de densification »[3].

La documentation de présentation de l'avant-projet de loi précise aussi que la dispense du processus référendaire serait envisageable pour « un projet [qui] contribuerait significativement au développement durable et à l'atteinte des objectifs prévus au plan d'urbanisme »[4].

Tout cela nous porte à conclure que les projets exemptés du processus référendaire seront plutôt rares, car les villes se sentiront fortement contraintes par l'obligation d'identifier des zones prioritaires.

La consultation préalable risque de ne pas être prise au sérieux, puisque l'on préserve l'accès à un processus référendaire permettant à une poignée d'individus de torpiller un projet.

En soi, les étapes de consultation et d'information sont des éléments positifs. Nous croyons que les promoteurs et les constructeurs ont tout intérêt à bien cerner les attentes du milieu et à chercher à les satisfaire le mieux possible. Il est certes préférable, compte tenu des sommes importantes investies dans l'élaboration des projets, de bonifier ceux-ci au départ. Par contre, si cela n'évacue pas le risque d'une opposition ultime, le gain reste fictif et le risque de dérapage demeure, même après des investissements significatifs en temps et en argent.

L'APCHQ recommande

3° Que les élus portent l'entière responsabilité politique de l'identification des zones affranchies du processus référendaire, sans encadrement particulier. Ainsi, on pourra mieux manifester un véritable intérêt pour le développement et s'assurer d'une participation citoyenne lors des consultations préalables, qui gagneront alors de l'importance et de la crédibilité.

[3] MAMROT, dans *Muni-Express*, 14 décembre 2010, page 5.

[4] MAMROT, *Avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme, document d'information, Bâtissons ensemble les municipalités de demain,* 2011, p. 12.

Réglementation à caractère incitatif

La réglementation à caractère incitatif permettrait d'autoriser des projets à condition de fournir des aménagements d'intérêt public sur le site.

Lesquels? C'est à la réglementation municipale de le préciser. S'il faut des suggestions, les documents du MAMROT proposent par exemple une garderie ou un point de service de la bibliothèque municipale[5].

Nous croyons que ce type d'aménagement est profondément inadéquat car, mise à part la possibilité d'obtenir ainsi des modifications mutuellement acceptables, cette réglementation peut donner lieu à un marchandage qui permet de soutirer du promoteur une contribution pour un service ou un aménagement potentiellement non désirés par les résidants du projet.

Ce régime de marchandage, surtout au nom de l'intérêt collectif présumé, est indésirable. Il serait opportun de valider et de baliser ce pouvoir.

L'APCHQ recommande

4°	De baliser ce nouveau pouvoir de manière à s'assurer que seuls des aménagements privés profitant directement et entièrement aux résidants puissent être visés.

Stationnement

Ce qui frappe en premier lieu à ce sujet, c'est qu'on y propose une autre ponction sans limite particulière, au bénéfice de la communauté et évitant la taxation des véritables bénéficiaires : la LADTU permettrait de réclamer une contribution afin de financer l'offre de stationnements publics ou tout équipement ou infrastructure visant à favoriser le transport alternatif à l'automobile.

Il ne s'agit pas ici d'une taxe, mais de taxage! Au nom de quel principe de fiscalité ou d'aménagement peut-on exiger des nouveaux arrivants qu'ils financent les pistes cyclables des anciens quartiers? Comment peut-on proposer une pratique aussi indéfendable?

La réponse est simple. C'est que l'on perçoit l'habitation comme un guichet automatique; que l'on ne semble pas réaliser que ce sont des vrais ménages provenant de la classe moyenne qui acquièrent les logements que nous produisons et que le gouvernement ne semble pas reconnaître que la dégradation de l'« abordabilité » cause du tort à l'industrie.

[5] *Avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme, document d'information, Bâtissons ensemble les municipalités de demain,* 2011, page 12.

Ce qui nous est proposé dans la LADTU, c'est un régime de redevances de développement, mais sans les contraintes et les balises appropriées d'un tel régime. Il s'agit d'une simple ponction visant à aider au financement d'un domaine de plus en plus coûteux, notamment le transport en commun, sans qu'on ait le courage politique de taxer les citoyens en place**.** On est également très loin des principes fondamentaux de la fiscalité locale, qui prescrivent l'équité, l'efficience, la transparence et la simplicité.

Si le gouvernement estime que les outils fiscaux des municipalités sont inappropriés, il doit intervenir dans la *Loi sur la fiscalité municipale* et non dans la LADTU. Il pourra alors défendre, au mérite, la taxation proposée.

L'APCHQ recommande

5°	De retirer l'article 176.

Logement abordable

La LADTU prévoit par ailleurs la possibilité de réclamer que des logements abordables soient prévus dans le cas de projets de 20 unités ou plus. La Ville de Montréal a une politique d'intégration du logement abordable. Cependant, celle-ci est réservée aux ensembles résidentiels importants (200 unités ou plus).

La LADTU propose arbitrairement une nouvelle balise. Et rien n'empêche la municipalité de fixer l'objectif qui lui plaît : 2 unités sur 20, 4 unités sur 24, etc. Avant tout, il ne semble pas approprié de tenter d'intégrer le logement abordable dans des projets de si modeste envergure alors que l'expérience concrète du marché démontre que seuls des projets au gabarit important permettent d'aborder cette question de manière mutuellement acceptable, dans la mesure où cela ne remet pas en question le concept et la viabilité même du projet.

Outre la complexité et les coûts additionnels liés, entre autres, à la préparation de plans pour des unités différentes et aux négociations inévitables dans de tels dossiers, il semble assez évident que, dans un projet d'envergure si réduite, le promoteur et/ou les acheteurs non subventionnés risquent de prendre à leur charge une partie des coûts inhérents à l'offre de logements abordables.

Peu importe l'ampleur de ce phénomène, il faut éviter d'encourager cette approche, qui consiste en quelque sorte à financer de manière privée un bénéfice public. Il faut certes améliorer l'offre de logements abordables. Cependant, il faut s'assurer d'atteindre les objectifs sans augmenter le coût de revient des unités non subventionnées et sans réduire la rentabilité des projets. Certes, on pourra accepter de réaliser un premier projet de manière non optimale, mais à la prochaine occasion, il est probable que le prix des unités non subventionnées soit ajusté de manière à compenser, au moins en partie, le manque à gagner. Alors, c'est l'« abordabilité » de l'habitation en général qui en souffrirait.

Il faut donc revoir cette approche, pour distinguer le bâti du financement. L'industrie peut réserver des unités, que les gouvernements peuvent subventionner, le tout étant financé

à l'échelle de la société et non par les promoteurs ou les nouveaux occupants d'un projet. Il faut aussi être réaliste quant aux marchés et aux projets pouvant accepter une règlementation d'inclusion du logement abordable.

L'APCHQ recommande

6°	Suivant l'exemple de la Ville de Montréal, il est recommandé de limiter la possibilité de telles ententes aux projets de plus de 200 unités, dans les villes de 250 000 habitants et plus, et d'assurer un financement public du manque à gagner.

Droits acquis

Nous désirons souligner enfin que, tel que libellé, l'article 151 relatif aux droits acquis pourrait mener à l'obligation pour un entrepreneur détenant des terrains de procéder à un reboisement au terme d'une certaine période de détention.

On peut comprendre, dans certains cas, l'utilité de telles dispositions (par exemple dans le cas des îlots de chaleur). Toutefois, on ne devrait pas obliger un entrepreneur à reboiser un terrain voué au développement dans un avenir prévisible et raisonnable, de façon à éviter des coûts inutiles qui se répercuteraient inévitablement sur les prochains acheteurs.

L'APCHQ recommande

7°	De limiter la portée de l'article 151, relatif à la mesure de « revégétalisation », aux terrains qui n'ont pratiquement aucune perspective de développement à court terme.

LES PRINCIPES

Un régime normatif, un lien plus étroit entre les charges et les bénéfices, et une contribution citoyenne prise au sérieux

Les éléments précédents nous amènent à proposer que les principes suivants guident la préparation d'une prochaine version de la LADTU :

- Qu'on donne la priorité à une approche normative : à l'intérieur des balises autorisées, un projet devrait pouvoir aller de l'avant sans le filtre des préférences personnelles et des jugements de valeur des différents acteurs. Dans tous les cas, le promoteur doit être tenu de présenter directement son projet aux instances chargées de la qualification de son projet.
- Que la possibilité soit laissée aux parties de s'entendre pour ajouter de la valeur aux projets, pour le bénéfice de ceux qui en font l'acquisition et non pour éviter aux Villes d'avoir à augmenter leurs taxes foncières.
- Qu'on recoure au financement public quand il s'agit d'éléments dont les bénéfices n'appartiennent pas aux acquéreurs éventuels d'un projet.

Ces principes devraient également guider une définition des différents pouvoirs discrétionnaires de portée individuelle ainsi que des conditions d'émission des permis : cession de parcs, terrains de jeu et espaces naturels, cession de rues et ententes relatives aux travaux. Le lien entre ce qui appartient au projet et le coût effectivement imposé aux promoteurs y est de moins en moins apparent, particulièrement lorsqu'il s'agit du traitement des espaces naturels.

De plus :

- Contribution citoyenne en amont des projets, avec disparition des mécanismes référendaires dans des zones définies en fonction des orientations politiques municipales uniquement.

CONCLUSION

Selon l'APCHQ, plusieurs éléments de la LADTU ont un impact injustifié sur l'abordabilité des logements et ultimement sur la santé de l'industrie de l'habitation.

Il faut recentrer la LADTU sur les éléments qui organisent et favorisent le développement et non sur les préoccupations financières des Villes. Il faut aussi que les élus locaux assument leurs responsabilités, en acceptant l'obligation politique de soutenir ou non le développement, et en menant avec rigueur les consultations préalables, qui seront prises au sérieux d'autant plus que le recours aux référendums sera restreint ou même aboli sur certains secteurs du territoire.

Nous demeurons à la disposition du gouvernement pour évaluer les prochaines moutures de cette importante pièce législative.

Liste des recommandations de l'APCHQ

1. Que les cibles de densité soient exprimées sous forme de moyennes à l'échelle municipale ou de la MRC.

2. Que les plans métropolitains définissent les territoires voués à l'urbanisation d'une manière large, en anticipant de nombreuses options pour accueillir le développement dans des conditions et des localisations différentes.

3. Que les élus portent l'entière responsabilité politique de l'identification des zones affranchies du processus référendaire, sans encadrement particulier. Ainsi, on pourra mieux manifester un véritable intérêt pour le développement et s'assurer d'une participation citoyenne lors des consultations préalables, qui gagneront alors de l'importance et de la crédibilité.

4. De baliser ce nouveau pouvoir (de réglementation à caractère incitatif) de manière à s'assurer que seuls des aménagements privés profitant directement et entièrement aux résidants puissent être visés.

5. De retirer l'article 176.

6. Suivant l'exemple de la Ville de Montréal, il est recommandé de limiter la possibilité de telles ententes (relatives au logement abordable) aux projets de plus de 200 unités, dans des municipalités de 250 000 habitants ou plus, et d'assurer un financement public du manque à gagner.

7. De limiter la portée de l'article 151, relatif à la mesure de « revégétalisation », aux terrains qui n'ont pratiquement aucune perspective de développement à court terme.