

MANDATS POUR L'ABORDABILITÉ DES LOGEMENTS : MESURES RÉGLEMENTAIRES PRISES PAR DES ÉTATS, DES PROVINCES ET DES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES À L'APPUI DE L'ABORDABILITÉ DES LOGEMENTS

Introduction

Dans le présent rapport, nous examinerons quelques mandats pour l'abordabilité des logements qui ont évolué dans diverses administrations supérieures aux États-Unis et dans deux provinces, soit l'Ontario et la Colombie-Britannique. Les mandats que nous examinerons touchent quatre États – le New Jersey, la Californie, le Massachusetts et le Connecticut – et deux régions métropolitaines – Portland, en Oregon, et Minneapolis/St. Paul, au Minnesota (ces deux villes sont également appelées les villes jumelles).

Ces mandats permettent aux administrations susmentionnées d'exiger de leurs municipalités qu'elles se servent de leurs règlements d'urbanisme et des mesures d'autorisation d'aménagement connexes pour soutenir la production de logements abordables, plutôt que de seulement la prévoir.

Ces mandats ne constituent qu'un des moyens mis en branle aux États-Unis pour soutenir l'abordabilité des logements depuis le début des années 1980, période où le gouvernement fédéral a sabré ses dépenses pour la construction de logements abordables. Il en est ressorti un régime qui ne repose plus principalement sur les fonds fédéraux mais sur de multiples sources de soutien émanant d'un large éventail de participants et de dépositaires d'enjeux.

Définition

Aux États-Unis (et pas nécessairement au Canada), le terme « logements abordables » s'entend des logements permanents ou à long terme fournis aux ménages à revenu faible ou moyen, soit les ménages dont le revenu ne dépasse pas 80 % du revenu local médian des ménages. Ce terme s'entend aussi des logements inférieurs au marché et dont le loyer ou le prix est réduit en raison d'une aide financière ou réglementaire. Ces logements peuvent être offerts par des organismes avec ou sans but lucratif et par des promoteurs de logements publics.

Programme de recherche

Ce rapport renferme une série de profils exposant les origines, les mesures et les réalisations des mandats pour l'abordabilité des logements dans huit territoires. Les principales caractéristiques communes de ces mandats sont également résumées dans une section distincte.

Les données du rapport ont été tirées de textes de loi et rapports gouvernementaux, d'études, de sondages et d'entrevues réalisées récemment auprès d'agents du logement et d'autres spécialistes dans l'ensemble des territoires visés. C'est principalement à la fin de l'an 2000 et au début de 2001 qu'on a réalisé ces entrevues et rassemblé l'information.



Constatations

Ces mandats, de diverses façons semblables, tirent parti des règlements d'urbanisme et du processus connexe d'autorisation des aménagements pour faciliter la production de logements abordables.

Ces mandats visent deux objectifs : accroître la production de logements abordables compte tenu de la réduction du financement fédéral et accroître la production de logements abordables dans les banlieues où ils sont rares et qui ont souvent utilisé des règles d'exclusion pour empêcher la production de tels logements.

Ces mandats ne se résument pas à la mise en application de bonnes pratiques d'urbanisme, ils prévoient également la mise en disponibilité d'un stock suffisant de terrains à construire, l'augmentation de la portion constructible des terrains au moyen de règlements de zonage et la réduction des frais généraux imputés aux municipalités. Ces dernières sont tenues de soutenir activement la production de logements abordables et de contribuer à la réduction du coût des logements dans le but de les rendre particulièrement abordables pour les ménages à faible revenu.

L'établissement des obligations et la mesure du rendement reposent sur un ensemble d'objectifs quantifiés que doivent réaliser les municipalités. Les objectifs peuvent être exprimés par une enveloppe spécifique accordée à chaque municipalité ou par un quota minimal standard appliqué à l'ensemble des municipalités.

Certains mandats exigent également des municipalités qu'elles assument une enveloppe supplémentaire correspondant à une portion du besoin de logement régional. Cette manière de procéder repose sur le principe répandu de la « juste part » selon lequel toutes les municipalités d'un marché ou d'un vaste territoire doivent fournir une contribution équitable pour la production de logements abordables. Cette exigence s'applique plus particulièrement aux municipalités de banlieue qui avaient l'habitude de s'opposer à la production de logements abordables.

Contrôle de l'exécution des obligations

Pour forcer l'exécution de ces obligations, on a mis à la disposition des promoteurs des procédures spéciales d'autorisation pour les projets de logements abordables et on a facilité leur accès aux tribunaux d'appel. Les municipalités ne peuvent refuser d'autoriser une construction que dans de rares cas et doivent supporter le fardeau de la preuve dans la justification de leurs décisions.

Concessions réglementaires

Compte tenu des ressources financières limitées de la plupart des municipalités, les divers mandats ne prescrivent pas la façon dont les municipalités doivent soutenir l'abordabilité des logements, mais ils leur présentent diverses options, principalement des concessions réglementaires prévoyant une subvention dans le cadre du processus d'autorisation des aménagements.

Au nombre des principales concessions réglementaires mises à la disposition des municipalités pour soutenir la production de logement abordables, citons les suivantes :

- primes de densité;
- accélération des procédures d'autorisation;
- assouplissement des normes d'aménagement;
- élimination de divers droits de demande ou frais d'aménagement.

Ces concessions visent surtout à permettre aux promoteurs à but lucratif de construire des logements abordables. Les promoteurs sans but lucratif peuvent également en tirer parti, mais ils sont souvent tenus d'obtenir plus de subventions gouvernementales pour ce faire. Certaines municipalités viennent en aide aux promoteurs sans but lucratif en leur fournissant des prêts ou des subventions, des terrains à prix réduit et/ou des réductions de taxes foncières.

Ensembles résidentiels pour les ménages à revenus divers

Les promoteurs à but lucratif s'intéressent généralement aux ensembles résidentiels pour les ménages à revenus divers – principalement des ensembles de logements du marché dont une partie, en général de 10 % à 25 %, est réservée aux ménages à faible revenu. La production de logements abordables est compensée par des primes de densité et d'autres concessions réglementaires.

Pour assurer l'abordabilité des logements à long terme, les promoteurs à but lucratif doivent établir des accords juridiques prévoyant que seuls les ménages admissibles occuperont les logements abordables et que les loyers ou les prix seront plafonnés à un niveau abordable durant une certaine période, habituellement au moins 20 ans, en permanence ou pour toute la durée utile du bâtiment.

Résumé des caractéristiques des mandats

Ces mandats présentent tous une ou plusieurs des caractéristiques suivantes :

- amener les municipalités de chaque territoire à s'efforcer d'appuyer la production de logements abordables;
- établir des objectifs quantifiés pour définir spécifiquement le nombre de logements abordables que chaque municipalité doit produire;
- amener les municipalités à réaliser leur partie de l'objectif de leur territoire;
- prévoir les concessions réglementaires d'appui à la production de logements abordables, et tout particulièrement pour ceux construits par des promoteurs à but lucratif;
- prévoir des procédures d'autorisation particulières que peuvent utiliser les promoteurs si les municipalités n'honorent pas leur obligations en matière de logements abordables.

Profils des mandats

Ces mandats diffèrent considérablement quant à leur contenu, à leur origine, à leur évolution et à leur efficacité. Les mandats les plus exigeants se trouvent au New Jersey, en Californie et au Massachusetts. Le mandat de Portland évolue dans le même sens. Les mandats canadiens, soit ceux de la Colombie-Britannique et de l'Ontario, et ceux du Connecticut et des dites villes jumelles aux États-Unis sont les moins élaborés et les moins efficaces parmi les mandats à l'étude. Bien que traité dans notre étude, le mandat de l'Ontario a été abandonné depuis.

New Jersey

Le mandat pour l'abordabilité des logements du New Jersey repose sur deux arrêts-clés du New Jersey dits Mount Laurel et ayant lancé une attaque directe contre les pratiques de zonage d'exclusion d'une banlieue.

En 1975, un tribunal a déclaré que toutes les municipalités en expansion au New Jersey étaient tenues, en vertu de leur plan d'urbanisme, de tenter de façon réaliste de combler leur juste part des besoins en logements abordables de leur région. Connue sous le nom de « doctrine de la juste part », cet énoncé constitue le fondement du mandat du New Jersey.

Faute d'un soutien à l'égard de ses décisions antérieures, le tribunal a, au moyen de son volumineux règlement de 1982, entrepris de faire respecter avec force la doctrine qu'il avait exposée en 1975, poussant ainsi les

municipalités en expansion à soutenir la production d'un nombre déterminé de logements abordables et à prendre diverses mesures incitatives parmi les suivantes : zonage d'inclusion, primes de densité, abattements fiscaux et dons de terrains municipaux pour la production de logements abordables.

Le règlement de 1982 a entraîné la création d'une méthode détaillée et précise de calcul de la « juste part » de logements abordables que doit produire chaque municipalité. Cette méthode force les municipalités à intégrer à leur schéma d'aménagement les besoins existants, les besoins régionaux prévus, les possibilités de construction et de nombreux autres facteurs.

En même temps, des tribunaux inférieurs chargés de l'application de la doctrine par la médiation des litiges posés par des aménagements ont commencé à accélérer les actions en justice et à imposer une « solution dite de constructeur ». En vertu de cette solution, les ensembles de logements à but lucratif devaient renfermer un pourcentage de logements abordables grâce à des autorisations particulières ou à l'apport de changements globaux aux politiques municipales. Précisément, les ensembles résidentiels pour les ménages à revenus divers devaient réserver 20 % de logements abordables en échange d'une prime de densité de 20 %.

L'assemblée législative du New Jersey a adopté sa Fair Housing Act de 1985 en réaction à ces mesures énergiques des tribunaux. On a fondé une nouvelle agence de l'État chargée de l'administration de la doctrine sur la juste part et de codifier les règlements compte tenu des principes établis par les tribunaux. Si cette loi n'a jamais été modifiée, les règlements ont évolué au fil des ans.

La loi a entraîné la mise en place d'un tout nouveau système de planification des logements durables à l'échelle de l'État, système en vertu duquel toutes les municipalités sont tenues, tous les six ans, de produire, d'adopter et de faire approuver par l'État des plans locaux pour répondre aux besoins en logements abordables. Les municipalités pourvues de plans approuvés ont repris la maîtrise de la production des logements dans leurs collectivités, alors que les autres municipalités ont continué de subir les solutions imposées par les tribunaux. Les municipalités peuvent honorer de plusieurs façons leurs obligations en matière de logements abordables. Souvent, elles ont recours au zonage d'inclusion, stipulant que tous les nouveaux aménagements résidentiels doivent renfermer un certain pourcentage de logements abordables et/ou imputant aux nouveaux aménagements commerciaux et

résidentiels des droits d'aménagement réservés à la production de logements abordables.

California

Le mandat de la Californie pour l'abordabilité des logements est le fruit d'une série de lois modifiées au fil des ans. Ce mandat repose sur la "housing element law" de 1980, loi qui expose les exigences applicables aux plans locaux. Cette loi est appuyée par d'autres lois portant spécifiquement sur l'abordabilité des logements.

En vertu de la "housing element law", toutes les administrations locales doivent utiliser les pouvoirs de planification qui leur sont conférés pour répondre adéquatement aux besoins de logement de toutes les classes de leur collectivité. Cette disposition comprend une partie désignée du besoin régional en logements fondée sur l'augmentation du nombre de logements dans la région prévue tous les cinq ans par le ministère du Logement de la Californie et sur l'enveloppe municipale constituée par les conseils régionaux au moyen de contreparties techniques et politiques.

Le ministère du Logement de la Californie est également chargé d'attester les plans adoptés pour s'assurer qu'ils respectent substantiellement la loi, mais il n'a pas le pouvoir d'en exiger la conformité. L'application de la loi repose sur la réalisation de procès civils intentés principalement par des promoteurs immobiliers et des partisans. Les administrations locales dépourvues de plans attestés s'exposent à des interruptions de chantier imposées par des tribunaux et à d'autres mesures correctives.

L'une des dispositions législatives les plus importantes est la "density bonus law" de 1979, loi en vertu de laquelle les administrations locales sont tenues d'accorder à tous les ensembles de logements abordables une prime de densité d'au moins 25 % et d'autres stimulants, dont l'assouplissement des normes d'aménagement, l'accélération des autorisations, la réduction des droits exigibles et une aide financière, afin que les ensembles aient les ressources financières voulues. Qu'ils soient ou non à but lucratif, les ensembles résidentiels dont une partie prescrite est constituée de logements abordables sont admissibles à ces stimulants.

La loi californienne contre le syndrome PDMC « pas-dans-ma-cour » de 1991 prévoit des procédures spéciales d'autorisation et d'appel pouvant être invoquées contre les administrations locales qui refusent de produire des logements abordables. Cette loi réduit considérablement les motifs acceptables d'un refus de construire des logements abordables et soumet les décisions défavorables

à une action en justice accélérée. Dans la contestation des décisions, il revient aux administrations locales de porter le fardeau de la preuve, et les tribunaux peuvent casser des contrôles locaux sur l'occupation des sols, y compris des limites de densité et, parfois même, des affectations des sol.

À la suite, principalement, des pressions exercées par leur État dans les années qui ont suivi, de nombreuses administrations locale ont adopté des règlements de zonage d'inclusion pour répondre à leurs besoins en logements abordables. Néanmoins, aucune loi promulguée par l'État ne régit les mesures de zonage d'inclusion ni ne prescrit comment doivent être mis en oeuvre pareilles mesures.

Massachusetts

Le mandat de cet État repose sur un processus complet et détaillé de délivrance de permis, c'est-à-dire sur une procédure spéciale d'autorisation visant les projets de logements abordables et lancée en 1969 dans le cadre de la *Housing Appeals Law* — autrefois surnommée la loi sur le zonage anti-snob. Cette loi n'a pas changé, mais des amendements clés y ont été apportés au moyen d'une réinterprétation créative de ses règlements.

À l'origine, le processus visait à faciliter l'autorisation de produire des logements subventionnés par le gouvernement. Depuis, les compressions budgétaires ont entraîné l'élargissement de l'admissibilité à d'autres types de logements abordables, y compris aux ensembles de logements pour les ménages à revenus divers construits par des promoteurs à but lucratif.

Le processus complet et détaillé de délivrance de permis favorise les promoteurs de logements abordables par l'établissement d'une seule procédure accélérée d'autorisation englobant tous les règlements locaux et assujettie à de rigoureuses limites de temps. Les promoteurs peuvent obtenir des exemptions pour tout règlement local, y compris pour les limites de densité, si la faisabilité économique d'un projet en dépend. Les municipalités peuvent rarement rejeter une demande d'autorisation, sauf si de graves préoccupations touchant la santé, la sécurité, l'environnement ou l'urbanisation l'emportent sur le besoin en logements abordables.

Dans la plupart des municipalités, les promoteurs peuvent en appeler d'une décision défavorable devant un conseil spécial d'État autorisé à outrepasser les pouvoirs municipaux. Il revient aux municipalités de justifier leurs décisions au moyen d'éléments de preuve.

Les procédures d'appel ne touchent que les municipalités n'honorant pas leurs obligations en matière de logements abordables, soit celle dont moins de 10 % du parc résidentiel est constitué de pareils logements. Bien qu'arbitraire et ne reflétant pas exactement les besoins en logements, ce pourcentage constitue un repère qu'on peut facilement comprendre et qu'on a accepté comme mesure de la juste part de logements abordables dans un État donné. À peine quelques municipalités du Massachusetts répondent à ce critère.

Connecticut

Le Connecticut a établi ses mesures sur les logements abordables par l'adoption de son *Affordable Housing Land Use Appeals Act* de 1989, loi amendée en 1995 et en 2000. Cette loi a établi des procédures d'autorisation particulières pour les projets de logements abordables en s'inspirant du régime du Massachusetts. À l'instar du Massachusetts, le Connecticut est doté d'un système d'urbanisme peu vigoureux.

Les procédures ayant cours au Connecticut sont moins efficaces que celles des mandats traités ci-dessus pour ce qui est de régir la plupart des règlements locaux d'aménagement. Plus précisément, les autorisations et les appels ne sont pas régis par des limites de temps et des tribunaux désignés, et aucune disposition n'incite les municipalités à soutenir la production de logements abordables.

Région métropolitaine de Portland, Oregon

L'administration de la région métropolitaine de Portland a lancé une stratégie régionale pour l'abordabilité des logements au début de 2001. En vertu d'un mandat, chaque municipalité est responsable d'une juste part des besoins en logements abordables d'après le pourcentage de ménages dont le revenu ne devrait pas dépasser 50 % du revenu médian de la région pour un horizon de 5 et 20 ans. Cette administration a également dégagé toute une gamme d'outils financiers et réglementaires que peuvent utiliser les municipalités pour respecter les enveloppes à consacrer à leurs plans locaux. L'administration métropolitaine évaluera les efforts et le rendement des municipalités dans trois ans et décidera alors si des directives plus exigeantes ou plus spécifiques s'imposent.

Ces dispositions misent sur un mandat existant, soit le Metropolitan Housing Rule de 1981 établi par l'Oregon. En vertu de ce règlement, toutes les municipalités sont tenues d'appliquer des densités moyennes minimales précises lorsqu'elles planifient de nouveaux aménagements résidentiels et de prévoir qu'au moins la moitié des logements résidentiels seront constitués de maisons jumelées ou de logements collectifs. Ces dispositions ont

pour but de rendre plus abordables les logements sans viser toutefois les ménages à faible revenu. Elles ont joué un rôle important pour ce qui est de permettre aux intéressés de surmonter les obstacles s'opposant à la production de logements plus abordables et de jeter les bases d'une solution collective aux problèmes de logement.

Territoire des villes jumelles, Minnesota

Les dispositions réglementaires sur l'abordabilité des logements de la région métropolitaine des villes jumelles se trouvent dans le Housing Incentive Program, programme créé dans le cadre de la *Livable Communities Act* de 1995 du Minnesota. En vertu de ce programme, les municipalités négocient auprès de l'administration métropolitaine la réalisation de certains objectifs en matière de logement pour l'an 2010 afin d'accroître la densité des aménagements résidentiels et le pourcentage de logements abordables.

En contrepartie des objectifs convenus, les municipalités deviennent admissibles au financement administré par l'administration métropolitaine et tiré d'une taxe foncière spéciale imposée à l'échelle de la région métropolitaine. Ce financement peut servir à divers types précis de projets d'amélioration communautaire parrainés par les municipalités et non seulement à la production de logements abordables. Ces projets peuvent viser la diversification des logements (coûts et types), l'accroissement des quartiers situés en périphérie des arrêts de transport en commun ou le nettoyage de terrains contaminés en vue d'y aménager des commerces ou des industries.

Cette manière de procéder diffère de celles déjà traitées dans ce rapport, car on incite les municipalités à poursuivre des objectifs au moyen d'un financement discrétionnaire au lieu de leur imposer des obligations. Les objectifs ne visent pas seulement la satisfaction des besoins en logements, ils visent aussi l'amélioration des pratiques d'aménagement.

Ce programme n'offre pas de nouveaux outils aux municipalités, mais il repose sur le financement du gouvernement fédéral et de l'État ainsi que sur les ressources financières municipales, notamment : taxes foncières spéciales, abattements fiscaux, financement par de nouvelles taxes foncières et obligations d'épargne émises par le gouvernement.

Colombie-Britannique

Par des lois adoptées en 1992 et 1994, la Colombie-Britannique a établi diverses obligations de planification municipale pour les logements abordables. Pour la première fois, toutes les municipalités étaient tenues de prévoir les besoins en logements abordables, locatifs et spéciaux et

autorisées à utiliser des mesures incitatives parmi les suivantes : primes de densité, mesures exhaustives de zonage par densité et vente ou location de terrains municipaux à un prix inférieur au marché.

Toutefois, ces lois n'imposent aucune obligation contraignante aux ménages à faible revenu, elles ne définissent pas ce qu'est un logement abordable et ne fixent aucun objectif spécifique. Par conséquent, les municipalités jouissent de beaucoup de latitude dans la façon dont elles peuvent définir et satisfaire les besoins en logements abordables.

Ontario

Les obligations que doivent honorer depuis sept ans les municipalités ontariennes en matière de logements abordables sont issues de deux énoncés de principe provinciaux. En 1989, l'Ontario a établi diverses politiques forçant les municipalités à prévoir une gamme complète de types de logements dans leurs plans. Ces politiques ont été élargies en 1994 pour répondre aux besoins des ménages à faible revenu. La plupart des dispositions, y compris celles touchant les ménages à faible revenu, ont été supprimées par la révision des énoncés de principe en 1996.

Ces obligations maintenant déchuées étaient moins exigeantes que celles prévues par les mandats aux États-Unis. Les municipalités ontariennes devaient seulement réaliser des plans et prendre les mesures de zonage nécessaires pour la production de logements abordables sans participer à cette production par la mise en place d'outils réglementaires ou d'autres mesures de soutien des promoteurs avec ou sans but lucratif. Toutes les subventions nécessaires devaient provenir d'un ordre supérieur de gouvernement.

Directeur de projet : Fanis Grammenos

Consultant de recherche : Richard Drdla

Recherche sur le logement à la SCHL

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

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

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

www.cmhc-schl.gc.ca

ou communiquez avec la

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

Téléphone : | 800 668-2642

Télécopieur : | 800 245-9274

NOTRE ADRESSE SUR LE WEB : www.cmhc-schl.gc.ca

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