Pratiques exemplaires et leçons apprises – cessions de terrains pour des logements abordables

INTRODUCTION

Partout au pays, des terrains appartenant à l'État sont cédés afin d'appuyer l'aménagement de logements abordables et d'accroître l'offre de logements pour les ménages à faible revenu. Les administrations locales adoptent une vue d'ensemble des possibilités d'aménagement des terrains publics en explorant les options de logements abordables non seulement sur les terrains publics vacants, mais aussi sur les terrains de stationnement sous-utilisés, les sites où les installations publiques ne sont plus nécessaires et, de plus en plus, les sites où de nouvelles installations publiques sont aménagées, comme les centres communautaires, les bibliothèques, les casernes de pompiers et les postes de police.

Dans le but d'accroître la sensibilisation et les connaissances relativement aux différentes approches retenues dans le secteur du logement abordable pour fournir des terrains à faible coût et sans frais pour la construction de logements abordables, la SCHL a commandé un projet de recherche. Son but est d'examiner les politiques, les programmes et les initiatives de transfert des terrains publics dans les principales administrations du Canada.

APERÇU DU PROJET

Le projet consistait à cerner, compiler et examiner l'information accessible au public et mener des entrevues avec des intervenants clés de certains gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux (PTM) en vue de dresser une liste des principales politiques, pratiques et stratégies de transfert des terrains publics qui favorisent le logement abordable. On y présente des exemples précis d'approches, de stratégies et d'instruments efficaces ou prometteurs dont les PTM disposent ou utilisent pour transférer des terrains en vue de réaliser des ensembles de logements abordables.

La recherche a couvert la cession, la réduction de prix, le don et les mécanismes de transfert, ainsi que d'autres stratégies comme les politiques sur l'abordabilité, les méthodes flexibles de paiement, l'acquisition stratégique de terrains, la constitution de réserves foncières, le regroupement de terrains, l'échange de terrains, les droits relatifs à la propriété du dessus, etc. On y aborde aussi les modalités de propriété – après le transfert des terrains– destinées à contribuer à la pérennité des logements abordables.

PRINCIPALES CONSTATATIONS

- Les approches liées aux partenariats et à la sélection des acquéreurs de terrains varient selon les PTM étudiés. De manière générale, on peut cependant dire que les approches peuvent être catégorisées dans l'un ou l'autre des volets suivants : collaboration avec des promoteurs privés et collaboration avec des organismes à but non lucratif.
- Collaboration avec des promoteurs privés: approche privilégiée par les régions caractérisées par une forte demande d'habitations résidentielles et des terrains à valeur élevée. Par conséquent, les promoteurs privés dans ces régions sont plus susceptibles d'être motivés à bâtir des logements abordables dans un grand ensemble de logements, en échange de l'obtention d'un rabais appliqué au prix du terrain (comparativement aux prix du marché). La collaboration avec des promoteurs privés permet aux PTM de réduire au minimum les pertes financières liées au transfert de site, surtout lorsqu'on adopte une approche d'appel d'offres dans la phase finale de la sélection des acquéreurs de site. L'approche de la collaboration avec des promoteurs privés peut être utilisée dans le cas d'une vente ou d'un bail aux fins d'un transfert de terrain.
- Collaboration avec des organismes à but non lucratif : elle a pour priorité de tirer parti des compétences et de l'expérience de fournisseurs de logements à but non lucratif pour créer des ensembles de logements entièrement voués à la location et l'achat à des prix abordables.
- Aussi bien les baux et que les contrats de vente sont appropriés pour collaborer avec des organismes à but non lucratif et avec des promoteurs privés aux fins d'un transfert de terrain.
- Les administrations des PTM examinées utilisent des approches au transfert de terrains pour le logement abordable qui diffèrent les unes des autres – sur le plan de la définition du logement abordable, des mécanismes de transfert, de la durée du transfert et d'autres éléments –, mais elles emploient toutes l'approche consistant à tirer parti des actifs existants non liquides – les terrains – pour établir des partenariats avec des organismes externes afin de répondre aux besoins en matière de logement dans leurs collectivités.

- Les PTM qui utilisaient l'approche de la collaboration avec des organismes à but non lucratif étaient plus susceptibles de suivre un processus officiel de demandes de propositions, qui permet aux PTM de définir des critères de notations non monétaires, comme l'expérience de travail auprès de groupes vulnérables ou le degré d'abordabilité que l'organisme serait en mesure d'offrir à ses locataires.
- Les avantages de l'approche de la collaboration avec des organismes à but non lucratif se mesurent sur le plan de la stabilité des logements abordables à long terme, car une fois que l'organisme à but non lucratif a établi et commencé à exploiter un ensemble de logements abordables, son statut d'organisation sans but lucratif lui permet de poursuivre au-delà de la période minimale d'abordabilité. Ces organismes sont en position de force pour tirer parti de financements provenant de plusieurs paliers de gouvernement (puisqu'ils demandent du financement destiné uniquement à l'exploitation courante et à l'entretien, et non pas à de grands investissements en immobilisations).
- Certaines administrations de PTM mettent à contribution d'autres ordres de gouvernement afin d'accroitre l'efficacité de la gestion des transferts de terrains et de bien cibler les appuis financiers dans les domaines où des besoins existent. Ainsi, une administration de PTM a exigé l'obtention de l'approbation par la SCHL d'un financement initial comme qualification pour soumissionner. Le processus d'examen pour l'admission au programme de financement initial de la SCHL sert en fait à réduire le fardeau administratif des administrations de PTM qui n'ont plus à mener des examens financiers et techniques approfondis de l'organisme et de sa proposition.
- Un grand nombre des PTM ayant opté pour l'approche d'admissibilité aux transferts de terrain fondée sur la collaboration avec des organismes à but non lucratif, exigeaient aussi, ou encourageaient, l'adhésion d'autres ordres de gouvernement aux accords d'exploitation pour fournir des logements abordables à long terme.
- Ces approches ont su tirer profit de programmes existants à d'autres paliers de gouvernement, afin de réduire les coûts et de maximiser les chances de réussite de chaque projet.

CONSÉQUENCES POUR LE SECTEUR DE L'HABITATION

Le projet de recherche a permis de répertorier et de résumer les pratiques utilisées par les provinces, les territoires et les municipalités pour libérer des terrains publics afin d'encourager et de soutenir la construction de logements abordables. De nombreuses pratiques et approches communes ont été relevées. La recherche montre qu'un vaste éventail d'approches ont été élaborées pour répondre aux conditions des marchés locaux, à leurs besoins en logements abordables et aux capacités du secteur. Le transfert des terrains publics est un outil essentiel et un incitatif précieux dont disposent les gouvernements pour encourager le développement d'ensembles de logements abordables et durables.

POUR EN SAVOIR PLUS

Rapport complet – *Summary of Case Studies on Land Transfer Practices for Affordable Housing* (https://eppdscrmssa01.blob.core.windows.net/cmhcprodcontainer/sf/project/archive/research_2/summary_of_case_studies_on_land_transfer_practices_for_ah.pdf)*

* Ce lien mène à un rapport qui n'est disponible qu'en anglais. Un formulaire de demande de traduction vers le français se trouve dans le document.

Gestionnaire de projet :
Jorge A. Malisani
Chercheur
Société canadienne d'hypothèques et de logement

Consultant :
R.A. Malatest & Associates Ltd

© 2019 Société canadienne d'hypothèques et de logement
Imprimé au Canada
Réalisation : SCHL 21-01-19 69467

schl.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 utilisateurs 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 ce qui est sécuritaire et adéquat dans leur cas précis. La Société canadienne d'hypothèques et de logement se dégage de toute responsabilité relativement aux conséquences résultant de l'utilisation des renseignements, des matériaux et des techniques décrits dans cette publication.