

## LE POINT EN RECHERCHE PLANIFICATION MUNICIPALE AXÉE SUR L'ABORDABILITÉ DU LOGEMENT

### Introduction

L'aménagement du territoire et les mécanismes de réglementation et d'accroissement des recettes associés constituent des sphères d'activité hautement importantes relevant de la compétence des municipalités, qui peuvent entraîner ou influencer la production de logements abordables.

### Objectifs et méthodes

La Société canadienne d'hypothèques et de logement a mandaté l'étude Municipal Planning for Affordable Housing, dans le but de regrouper les connaissances à l'égard de six formules d'aménagement du territoire et mécanismes financiers connexes qu'exploitent présentement des municipalités de l'Amérique du Nord pour la création de logements neufs abordables, et qui offrent des promesses de s'étendre aux villes canadiennes.

Ce sont:

- le zonage d'inclusion;
- le les programmes de compensation;
- le les primes de densité;
- le les nouvelles normes d'aménagement;
- le l'urbanisme axé sur la performance et d'autres modes de planification flexibles; et
- le les droits d'aménagement établis d'après la superficie

Chacune de ces mesures a déjà fait l'objet de recherches de la part de la SCHL. C'est pourquoi, la recherche comportait deux volets : d'une part, revoir les études précédentes de la SCHL et toute autre documentation pertinente, et, d'autre part, obtenir le point de vue des autorités responsables de la planification et de l'aménagement. Le dépouillement d'ouvrages nord-américains consacrés au logement abordable, à la réglementation municipale et aux instruments financiers portait autant sur les documents et sites Web d'initiative gouvernementale que sur la documentation d'ordre didactique et professionnel. Les opinions d'experts ont été recueillies à l'aide de deux techniques : d'abord, un questionnaire d'enquête envoyé par la poste à tous les dispensateurs de logements abordables, y compris les agents municipaux et provinciaux de la planification et du logement,

les promoteurs et constructeurs, les politiciens locaux et les consultants en matière de logement; puis, des ateliers ciblés visaient à étudier les mesures adoptées dans six régions urbaines du pays (Vancouver, Calgary, Toronto, Ottawa, Montréal et Halifax). Les répondants au questionnaire d'enquête et les participants aux ateliers ont été invités à commenter leur expérience acquise en rapport avec les six mesures ainsi que leur transférabilité au sein du marché local de l'habitation.

### Résultats

#### Zonage d'inclusion

Le zonage d'inclusion requiert, comme condition d'approbation, que le projet d'aménagement comporte un élément particulier souhaité par la municipalité, en général des logements abordables. L'application d'exigences d'inclusion se limite souvent à des ensembles de logements collectifs et à des aménagements d'envergure. Les habitations ainsi produites font partie d'une réserve de logements abordables qui ne peuvent être vendus qu'à des candidats qualifiés, moyennant un prix abordable.

Le premier règlement de zonage d'inclusion aux États-Unis a été adopté en 1971, dans le comté de Fairfax, en Virginie; l'année suivante, le comté Montgomery voisin, dans le Maryland, adoptait une ordonnance semblable. Le zonage d'inclusion s'est ensuite étendu aux régions suburbaines américaines connaissant une croissance rapide, parallèlement à la réduction des fonds fédéraux consacrés au logement à prix modique.

Depuis 1988, la Ville de Vancouver exige que certains aménagements d'importance comportent 20 % de logements sociaux. En Ontario, bien des municipalités ont adopté



des règlements de zonage d'inclusion dans leur plan officiel en réaction à la politique de la province qui les avait au préalable incités à agir de la sorte.

Lorsque l'on envisage la possibilité d'étendre l'usage du zonage d'inclusion, certaines modalités semblent mieux y convenir :

- le zonage d'inclusion se prête mieux aux grands aménagements. Les projets de faible envergure pourraient ne pas pouvoir supporter les coûts se rattachant à ses exigences;
- il convient mieux aux zones de forte croissance. Dans les zones de faible croissance, les promoteurs peuvent tergiverser si les autorités leur imposent un règlement de zonage d'inclusion qu'ils jugent trop coûteux. Dans les marchés actifs, les promoteurs seraient moins enclins à faire preuve d'autant de retenue;
- il s'applique mieux dans les quartiers à forte densité : dans les quartiers moins densément peuplés, les promoteurs éprouvent de la difficulté à satisfaire les exigences du zonage d'inclusion et les primes de densité souvent ne tiennent pas lieu d'incitatif vu que le projet d'habitations peut se passer d'une augmentation de densité.

En résumé, voici les avantages du zonage d'inclusion :

- il risque fort de se traduire par la production de logements abordables, surtout si son application est rendue obligatoire; et
- il en coûte assez peu aux municipalités pour l'implanter.

Par contre, il comporte les désavantages suivants :

- il ne gagne pas la faveur populaire des promoteurs et des constructeurs;
- son efficacité décroît dans les endroits n'accusant pas une croissance rapide, ainsi que dans les petits ensembles résidentiels.

## Programmes de compensation

Des droits compensatoires sont perçus à l'égard de l'aménagement de bâtiments commerciaux dans le but de répondre à l'accroissement de la demande de logements abordables en résultant. Comme condition d'approbation de l'aménagement, le promoteur consent à verser les droits dans un fonds municipal réservé exclusivement à la construction de logements de prix modique ou modéré. La plupart des programmes offrent au promoteur l'option de construire lui-même des logements abordables plutôt que d'acquitter les droits.

Le service d'urbanisme de San Francisco a lancé l'idée des droits compensatoires en mettant sur pied son programme en 1981. D'autres villes connaissant une croissance soutenue au centre-ville, — comme Boston, Seattle, Miami et Washington — ont tôt fait d'emboîter le pas en adoptant leur propre programme.

Au Canada, plusieurs municipalités de l'Ouest connaissent bien les programmes de compensation : Richmond et Whistler en C.-B., et Banff en Alberta. À Banff, le programme a été institué

en 1990 en vue de combler la pénurie chronique de logements pour les employés du secteur touristique.

Les droits compensatoires semblent avoir le plus de potentiel de s'utiliser davantage dans les endroits où :

- il se construit beaucoup de bâtiments commerciaux (surtout les projets de grande envergure qui peuvent facilement absorber les droits compensatoires);
- les municipalités peuvent établir qu'il existe un lien direct entre l'aménagement de bâtiments commerciaux et la pénurie de logements; et
- la province dispose d'une loi habilitante autorisant spécifiquement les droits compensatoires.

Les programmes de compensation comportent d'importants avantages :

- dans les collectivités connaissant une croissance déséquilibrée (par exemple, les secteurs touristiques ou les municipalités dont le centre-ville connaît un important développement commercial), les droits compensatoires peuvent permettre de s'attaquer au problème de l'abordabilité des logements et de désamorcer la demande de contrôles de croissance;
- ils peuvent générer, en peu de temps, des sommes d'argent considérables destinées aux programmes de logement abordable;
- ils reçoivent souvent l'appui des résidents des collectivités touchées par une pénurie de logements.

En voici les désavantages :

- les municipalités qui cherchent à attirer les promoteurs commerciaux peuvent avoir répugnance à imposer des droits compensatoires;
- ils peuvent rendre certains aménagements déficitaires;
- ils risquent de donner lieu à des contestations d'ordre technique ou juridique, par exemple, si les problèmes de logement peuvent être liés à l'arrivée d'aménagements.

## Primes de densité

Les primes de densité permettent aux promoteurs d'aménager une plus grande aire de plancher ou d'accroître la densité d'aménagement en contrepartie d'installations et de services profitant à la collectivité. Il peut s'agir notamment d'une garderie, d'installations récréatives, d'un centre communautaire, ou encore de logements abordables.

Les primes de densité s'utilisent le plus souvent dans les villes-centres, surtout au coeur du secteur commercial. Elles peuvent viser des projets de bâtiments commerciaux — principalement des projets de points de vente au détail ou d'hôtels — ou des projets d'ensembles résidentiels d'envergure. Aux États-Unis, New York a été la première ville à exploiter le concept des primes de densité, en 1961. À partir de là, son utilisation s'est répandue à d'autres villes importantes ou en croissance, comme Washington, Delaware, Hartford et Seattle.

Au Canada, la Ville de Toronto a recours depuis longtemps à des incitatifs en matière de densité d'habitation pour obtenir des avantages d'intérêt public. D'autres villes canadiennes, en l'occurrence Vancouver et Burnaby, ont également consenti des primes de densité pour les aménagements résidentiels.

Des programmes de primes de densité ont été mis en œuvre avec succès dans des centres-villes d'importance et d'autres zones aménagées notamment dans des secteurs riverains et le long d'autoroutes. Ce ne sont que ces zones de valeur génératrices de recettes qui peuvent être offertes en quantité suffisante pour solliciter la participation des promoteurs.

Voici les conditions propices à l'application des primes de densité :

- pour leur acceptation par la collectivité, les primes de densité donnent de meilleurs résultats en milieu déjà dense et là où les services publics peuvent soutenir un surcroît de population;
- les primes de densité versées par les municipalités requièrent que la province se dote d'une loi habilitante. Une telle loi existe en Ontario, en Colombie-Britannique et en Nouvelle-Écosse. L'utilisation des primes de densité dans les autres provinces nécessitera des modifications législatives.

Voici les avantages des primes de densité :

- elles permettent de créer un nombre appréciable de logements abordables lorsqu'elles visent d'importants projets d'habitations, les zones centrales et les marchés florissants;
- elles permettent d'obtenir du secteur privé des logements abordables, moyennant une participation minimale de la municipalité;
- elles peuvent servir à accroître la densité au besoin à des fins de planification (par exemple, pour encourager la densification du centre-ville et en périphérie des stations de transport en commun).

En voici maintenant les désavantages :

- elles ne servent à rien si les promoteurs ne sont pas intéressés à accroître la densité d'occupation;
- leur mise en application requiert des études spéciales et une vaste consultation de la collectivité;
- elles peuvent susciter des contestations en ce sens qu'elles confèrent aux autorités municipales les pleins pouvoirs pour « conclure des ententes » avec les promoteurs.

## Nouvelles normes d'aménagement

Les nouvelles normes d'aménagement désignent les normes d'urbanisme et les normes techniques flexibles qui offrent une gamme d'options par rapport aux normes actuelles utilisées pour la conception et l'aménagement de collectivités. Elles se rangent en deux catégories : les normes d'urbanisme (par exemple, réduction de la marge de recul, lots étroits); et les normes techniques (par exemple, réduction de l'emprise

des routes et stationnement sur la chaussée). L'emploi de nouvelles normes peut entraîner une diminution du coût net par logement, en raison de la baisse des coûts de construction et de l'utilisation plus efficace du terrain.

Le recours à de nouvelles normes d'aménagement au Canada s'est surtout étendu en raison de l'intérêt accru à l'égard du néo-urbanisme. À l'heure actuelle, il existe plus de 30 collectivités du genre aménagées ou en voie de l'être au Canada. La plupart sont regroupées dans trois provinces : l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta. Les ensembles résidentiels réalisés d'après les nouvelles normes d'aménagement s'entendent de McKenzie à Calgary, Cornell à Markham et de Bois-Franc à Montréal.

Voici les conditions qui se prêtent au recours à de nouvelles normes d'aménagement :

- un emplacement aux dimensions exceptionnelles où les normes classiques sont difficiles à appliquer;
- un projet de densification qui s'en sert pour mieux correspondre à un vieux quartier établi;
- l'existence d'une politique de soutien municipale notamment en matière d'abordabilité, de protection de l'environnement, etc.

Les nouvelles normes d'aménagement comportent les avantages suivants :

- la plupart des provinces ont déjà suscité un milieu de réglementation favorable à la création et à la mise en application de nouvelles normes d'aménagement;
- l'idée d'exploiter de nouvelles normes d'aménagement est de plus en plus acceptée tant au sein de la collectivité que des cercles professionnels.

En voici les désavantages :

- rien ne garantit que les économies de coût réalisées grâce aux nouvelles normes d'aménagement seront refilées au consommateur;
- les nouvelles normes d'aménagement ne contribueront pas nécessairement à l'abordabilité si elles ne sont pas exploitées à l'intérieur d'un cadre auxiliaire.

## Urbanisme axé sur la performance et autres formules de planification flexibles

L'urbanisme axé sur la performance constitue une solution de rechange au zonage classique et aux modes traditionnels d'administration du zonage. Les municipalités qui ont recours à cette formule régissent l'occupation des sols qui n'est pas fondée sur la destination proposée, l'endroit et la taille de l'aménagement, mais sur les véritables répercussions, mesurées en fonction de normes prédéterminées. Ainsi, l'urbanisme axé sur la performance autorise davantage de flexibilité quant à l'occupation des sols et à l'enveloppe des bâtiments. La flexibilité accrue peut rehausser le choix en matière de logements et contribuer à en améliorer l'abordabilité.

L'urbanisme fondé sur la performance a atteint le stade d'application le plus avancé en Australie où les paliers de gouvernement supérieurs en favorisent le concept par des codes modèles depuis le début des années 1990.

Aux États-Unis, certaines autorités ont adopté des formules complètes d'urbanisme axé sur la performance dès 1973 dans le cas de Bucks County, en Pennsylvanie, qui se sont ensuite propagées à d'autres villes dont Fort Collins, au Colorado.

Le Canada ne dispose à l'heure actuelle d'aucune formule complète d'urbanisme axé sur la performance. Par contre, certaines municipalités canadiennes ont adopté certains principes clés de l'urbanisme axé sur la performance. À titre d'exemple, des éléments de la formule peuvent se trouver dans les techniques de zonage flexibles associées à certains aménagements appartenant au néo-urbanisme et dans les zones d'aménagement global que l'on retrouve à Burnaby et ailleurs en C.-B.

Le plus grand potentiel d'en étendre l'usage réside :

- dans les municipalités urbaines qui ont désigné de vieux quartiers en transition qui profiteraient de techniques de zonage plus flexibles, notamment pour le réaménagement de friches industrielles;
- les municipalités de banlieue envisageant des formules d'aménagement innovatrices, comme le néo-urbanisme;
- les municipalités où l'aménagement innovateur est freiné par la rigueur du zonage classique.

Cette mesure procure les avantages suivants :

- elle offre une plus grande flexibilité que le zonage classique;
- elle suscite un milieu propice à la réalisation de plus de logements abordables, grâce à l'augmentation de la densité et à une utilisation mixte, en autorisant les projets innovants à aller de l'avant dans les zones de transition;
- elle pourrait améliorer la qualité de l'esthétique urbaine.

Par contre, elle comporte les inconvénients suivants :

- elle offre moins d'issues prévisibles aux promoteurs et confère plus de liberté aux agents municipaux;
- elle peut exiger, selon le type d'urbanisme flexible, des modifications législatives dans certaines provinces;
- rien ne garantit qu'elle donnera lieu à la création de plus de logements abordables.

## Redevances d'exploitation selon la superficie

Les redevances d'exploitation que les promoteurs versent aux municipalités contribuent à financer les coûts d'immobilisations hors chantier associés à la croissance des collectivités. Dans la plupart des provinces, elles visent notamment les conduites principales d'alimentation en eau et d'évacuation des eaux usées, le drainage, les principales artères, les ponts et les parcs. Une façon d'utiliser les redevances d'exploitation pour favoriser l'abordabilité du logement consisterait à établir les redevances proportionnellement à la taille du logement ou du lot à aménager (en fonction de l'aire de plancher exprimée en

mètres carrés ou du mètre-façade du terrain). Les municipalités de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Québec exploitent généralement des formules fondées sur la superficie. À Calgary, par exemple, les redevances d'exploitation sont fondées sur la façade du terrain, à l'instar de Saskatoon et de Laval. Pour sa part, Vancouver-Nord impose, depuis 1997, des redevances d'exploitation par logement plutôt que fondées sur la superficie.

Les redevances d'exploitation fondées sur la superficie s'appliquent le mieux :

- dans les municipalités où la province dispose d'une loi les habilitant à adopter des règlements établissant les redevances d'exploitation, comme c'est le cas en C.-B., en Alberta, en Saskatchewan, en Ontario et au Québec;
- dans les municipalités faisant face à des charges d'aménagement élevées, où l'effet de passer de redevances établies par logement à des redevances fondées sur la superficie risquent davantage d'exercer une incidence sur le processus décisionnel des promoteurs;
- les municipalités qui comportent des banlieues en croissance rapide, et qui ne veulent pas imposer d'augmentations de taxes foncières à leurs résidents pour absorber les frais d'une nouvelle infrastructure ou de son prolongement;
- dans les villes-centres accusant un marché immobilier fort et des problèmes d'abordabilité.

Cette mesure pourrait comporter les avantages suivants :

- elle pourrait accroître la production de logements abordables là où les frais sont élevés et la croissance intense;
- de nombreuses municipalités disposent déjà de redevances d'exploitation de sorte qu'il serait assez facile de passer à des redevances fondées sur la superficie.

Elle comporte, par contre, les inconvénients suivants :

- en raison de ses répercussions indirectes sur la production de logements, elle pourrait exercer une incidence faible ou incertaine sur l'abordabilité;
- elle ne s'applique pas dans les zones de faible croissance où les redevances d'exploitation ne sont pas appropriées.

## Intégration des mesures

Les municipalités sont de plus en plus intéressées à sonder les mesures destinées à relancer l'approvisionnement par le secteur privé de logements abordables à l'intérieur de leur territoire. Fait peu surprenant, bon nombre des mesures énoncées ici s'utilisent de plus en plus dans les grands centres du Canada et des États-Unis. À mesure que les résultats découlant de chacune des mesures s'accumulent, les municipalités explorent également la possibilité de les combiner dans le cadre d'une stratégie de logement intégré, qu'il s'agisse de chantiers individuels ou de l'ensemble de la municipalité. Le potentiel de ces mesures est parfois compromis par le

manque de plan d'action intégré à l'intérieur duquel elles peuvent être mises en place. Par exemple, la municipalité qui adopte des lignes de conduite visant à encourager l'utilisation de nouvelles normes d'aménagement risque peu de constater des progrès sur l'abordabilité des logements en l'absence de politique générale destinée à soutenir l'aménagement groupé de concert avec une certaine diversité de types de logements. En réalité, de nouvelles collectivités adeptes du néo-urbanisme, qui emploient de nouvelles normes d'aménagement, se caractérisent par des habitations individuelles et la ségrégation géographique de différents types de logement.

Par ailleurs, la mise en application de l'urbanisme fondé sur la performance a parfois eu un effet contre-productif sur l'abordabilité des logements. La situation peut survenir si d'importantes parcelles de terrain sont consacrées à neutraliser ou à séparer les destinations incompatibles, à réduire la densité d'aménagement et à faire monter en flèche le coût des terrains.

Lier ces mesures et d'autres liées à l'abordabilité des logements à un plan d'aménagement municipal contribuerait à améliorer leur efficacité et à contrer certains effets secondaires indésirables de leur utilisation. L'intégration des mesures d'abordabilité du logement à de vastes plans et buts de portée communautaire compte fortement sur des partenariats avec les intervenants communautaires, tels les promoteurs des secteurs sans but lucratif et privé, les établissements financiers et les organismes communautaires. Ces partenariats sont utiles pour établir des buts, aller chercher des ressources, obtenir l'appui de la collectivité et mettre en œuvre une politique du logement. Ce feuillet documentaire a permis de montrer les possibilités appréciables de plusieurs mesures d'occupation des sols qui sont propices à la poursuite de ces buts.

## **La SCHL et le Centre canadien du partenariat public-privé dans l'habitation (CCPPH)**

Le Centre canadien du partenariat public-privé dans l'habitation de la SCHL favorise et encourage la formation de partenariats afin d'augmenter l'offre de logements abordables. Le Centre fournit des avis sur les solutions juridiques, financières et réglementaires, met à l'essai de nouvelles ententes de financement et d'occupation et diffuse l'information sur les pratiques fructueuses. D'autre part, le Centre cherche à créer des partenariats, tout particulièrement à l'échelle de la collectivité, avec les organismes à but non lucratif qui s'occupaient auparavant de la mise en œuvre de logements sociaux, avec les organismes confessionnels, avec les groupes ethniques et culturels, avec les constructeurs et promoteurs et avec les municipalités.

Le Centre dispose de nombreux outils facilitant la production de logements abordables, dont les suivants :

- les Guides des règles de l'art,
- les conseils d'experts,
- les nouvelles pistes d'affaires,
- les prêts sans intérêts dans le cadre du Programme de financement pour la préparation de projets, et
- l'accès simplifié à l'assurance hypothécaire afin d'aider les groupes à financer les projets de logements abordables.

## **Recherche de la SCHL sur la mise en œuvre de logements abordables au Canada à l'aide des partenariats publics-privés**

La SCHL a mené à terme de nombreuses recherches et études de cas portant sur l'examen des moyens susceptibles de soutenir la mise en œuvre de logements abordables au Canada à l'aide de partenariats publics-privés. On peut se procurer un exemplaire des rapports de recherche au Centre canadien de documentation sur l'habitation. La liste ci-dessous énumère les rapports publiés ainsi que les travaux de recherche en cours dont les résultats seront publiés dans un avenir rapproché.

### **Rapports publiés**

- Guide des partenariats de logement abordable
- Le rôle des partenariats publics-privés dans la production de logements abordables : Évaluation de l'expérience américaine et leçons à tirer pour le Canada
- Initiatives de réglementation municipales : Production de logements abordables
- La page Web de la SCHL sur le logement abordable ([www.cmhc-schl.gc.ca](http://www.cmhc-schl.gc.ca))
- Analyse détaillée d'expériences en autoconstruction
- Partenariats publics-privés en infrastructures municipales

### **Recherche en cours**

- Solutions aux problèmes d'abordabilité du logement : 15 initiatives réussies
- Fonds fiduciaires pour le logement : nature, applicabilité et potentiel au Canada
- Guide pour la création de fonds fiduciaires pour le logement au Canada
- Étude documentaire sur les organismes philanthropiques qui appuient le logement abordable au Canada
- Modalités d'occupation non traditionnelles
- Mesures d'urbanisme municipales favorisant la production de logements abordables



**Directeur de projet de la SCHL :** David Scherlowski

**Rapport de recherche :** Municipal Planning For Affordable Housing

**Consultants pour la recherche :** Ray Tomalty,  
Anna Hertz, Peter Spurr

On peut obtenir un rapport complet sur ce projet de recherche auprès du Centre canadien de documentation sur l'habitation à l'adresse indiquée plus bas.

### **Recherche sur le logement à la SCHL**

Aux termes de la partie IX de la Loi nationale sur l'habitation, le gouvernement du Canada autorise la SCHL à consacrer des fonds à la recherche sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et à en publier et 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.

Les feuillets documentaires de la série **Le point en recherche** comptent parmi les diverses publications sur le logement produites par la SCHL.

Pour recevoir la liste complète de la série **Le point en recherche**, ou pour obtenir des renseignements sur la recherche et l'information sur le logement de la SCHL, veuillez vous adresser au :

Centre canadien de documentation sur l'habitation  
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/Recherche](http://www.cmhc-schl.gc.ca/Recherche)