

INITIATIVES EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION MUNICIPALE : POUR DES LOGEMENTS ABORDABLES

Introduction

Les gouvernements municipaux aux États-Unis ont lancé diverses initiatives réglementaires dans le cadre de leurs pouvoirs d'approbation pour favoriser, autoriser ou exiger que les promoteurs et constructeurs à but lucratif fournissent des logements abordables.

Les plus communes de ces initiatives réglementaires tombent dans trois catégories : zonage d'inclusion, programmes d'exaction (y compris redevances de liens) et les primes de densité. Ces initiatives sont parfois entreprises individuellement, parfois avec d'autres, d'une multitude de façons.

Les municipalités américaines sont de plus en plus nombreuses à opter pour ce genre d'initiative depuis que le gouvernement fédéral a sabré dans les budgets au début des années 1980. Jusqu'à ce jour, les initiatives réglementaires n'ont pas été très populaires auprès des municipalités canadiennes, mais lorsque les fonds fédéraux se sont récemment taris pour les nouveaux projets de logement social, les autorités ont été forcées d'envisager de nouvelles façons de soutenir le logement abordable.

Ce rapport met l'accent sur des initiatives dont l'objet est le «logement abordable». Aux États-Unis, ce terme désigne généralement les logements abordables destinés aux ménages à revenu faible et modéré, bref les «ménages à faible revenu». Ces termes sont liés à des tranches de revenu précises sur les marchés immobiliers locaux.

Ce type de logement est aussi appelé «logement inférieur aux prix du marché» dans bien des régions. Ce terme est juste parce qu'il sous-entend que le logement est fourni, au moyen d'une forme quelconque de subvention, à un prix ou un loyer moins élevé que sur le marché privé.

Programme de recherche

Le rapport s'appuie sur l'expérience récente relative à 23 initiatives tant au Canada qu'aux États-Unis. Il renferme de l'information sur des études et des enquêtes antérieures, les ouvrages courants, des règlements et rapports municipaux, de même que des interviews exhaustives auprès de fonctionnaires et d'experts dans le domaine de l'habitation. Des interviews téléphoniques ont eu lieu avec au moins un représentant de chacun des programmes inclus dans le profil, afin de broser le tableau le plus complet possible de la situation actuelle depuis le milieu de 1998.

Constatations

A. Zonage d'inclusion

Le zonage d'inclusion comme il est normalement appliqué aux États-Unis impose ou favorise la construction d'une certaine proportion - généralement de 10 à 25 pour cent - des nouveaux ensembles domiciliaires du marché privé. Des droits compensatoires, du terrain et d'autres contributions sont parfois acceptés en guise d'équivalence.

Le zonage d'inclusion prédomine parmi les initiatives de réglementation employées par les municipalités américaines pour offrir des logements aux ménages à faible revenu. Il existe quelque 200 programmes du genre aux États-Unis - 75 en Californie, un nombre similaire au New Jersey, et le reste est réparti entre 11 autres États.

À l'instar des autres initiatives dans ce rapport, le zonage d'inclusion est tributaire d'un marché immobilier ferme pour procurer des logements abordables; c'est pourquoi ce sont les banlieues en croissance et les petites villes qui y ont le plus souvent recours. Il y a aussi des centres urbains qui ont adopté ces mesures, mais ils sont davantage portés à offrir des primes de densité et des programmes d'exaction pour offrir des logements abordables.

Le zonage d'inclusion peut être obligatoire ou incitatif. Si le programme est imposé, le constructeur est tenu de prévoir des logements abordables pour faire approuver son lotissement. Les primes de densité et autres concessions telles que les exemptions de droits, les approbations accélérées et les dérogations aux normes d'aménagement - mais pas les subventions - sont généralement accordées pour compenser ses dépenses. Si le



programme est incitatif (aussi appelé facultatif ou volontaire), des primes de densité et d'autres incitatifs sont offerts au constructeur afin qu'il contribue ce type de logement de son propre chef. Quoi qu'il en soit, la quantité et le type de logements contribués, la prime de densité et les autres concessions sont tous régis par des règles établies.

Les programmes incitatifs plaisent aux municipalités parce qu'ils sont moins susceptibles de provoquer l'opposition des promoteurs et des poursuites judiciaires que les programmes obligatoires. Il est regrettable que tous les documents recueillis pour ce rapport - qui comprend plusieurs enquêtes et les anecdotes de nombreux experts - montrent que les programmes incitatifs produisent beaucoup moins de logements abordables que les programmes obligatoires. C'est pourquoi ce rapport porte surtout sur les programmes obligatoires.

L'abordabilité des logements inclusifs à prix inférieur à ceux du marché est contrôlée pour s'assurer que la subvention versée sous forme de prime de densité et les autres concessions ne sont pas perdues. Le prix ou le loyer initial est fixé dans les conditions du programme, et la première occupation est réservée aux ménages dont le revenu est admissible. Des restrictions sont en outre imposées sur les occupants subséquents, les augmentations de loyers et les prix de revente, bien qu'il y ait beaucoup de divergences. Dans la plupart des provinces, ces contrôles s'appuient sur des engagements énoncés dans les titres de propriétés, et ont une durée de 30 ans ou plus.

Au sens strict du terme, il n'existe pas de zonage d'inclusion équivalent au Canada. Certaines villes canadiennes - Toronto, Vancouver et Burnaby - sont parvenues à établir ce genre de zonage par un processus de rezonage exhaustif pour les grands sites de réaménagement privés. Ces programmes diffèrent du zonage d'inclusion usuel aux États-Unis parce qu'ils visent à obtenir des terrains destinés à des logements abordables sans but lucratif construits avec des fonds publics, non pas à obtenir des logements construits par des promoteurs privés vendus à des prix inférieurs à ceux du marché.

B. Programmes d'exaction

Comme condition d'approbation du réaménagement, ces programmes exigent essentiellement que les promoteurs de certains types de lotissements - surtout mais pas seulement commerciaux - versent des frais pour que des logements abordables soient disponibles. Aucune compensation de dépenses, comme une prime de densité, n'est accordée en contrepartie.

Les frais perçus sont normalement versés dans un fonds de fiducie établi pour le logement abordable, auquel sont assortis des subventions et des prêts du secteur public et d'autres sources pour fournir principalement des logements locatifs sans but lucratif à des personnes à faible revenu.

Le mieux connu de ces programmes est celui des redevances de liens. Ce qui caractérise ces dernières c'est que ce sont des mesures d'atténuation, compte tenu des conditions de logement locales, propres à compenser les conséquences négatives d'importants nouveaux aménagements commerciaux et d'autres aménagements produisant des emplois. Comme l'ont montré différents rapports, ces aménagements créent beaucoup d'emplois à faible rémunération, directement et indirectement, ce qui peut attirer des ménages fréquemment incapables de trouver des logements abordables. Les redevances ont pour but de récupérer une partie des frais de la municipalité, qui doit fournir les logements supplémentaires nécessaires.

Les redevances de liens ont été associées dans une grande mesure à deux grands programmes d'avant-garde à San Francisco et Boston, programmes qui imposent des frais aux nouveaux immeubles à bureaux du centre-ville. Ces deux programmes sont les meilleures réussites jusqu'à ce jour de toutes les initiatives réglementaires au regard des fonds générés et des logements produits.

Au moins 12 autres régions, toutes en Californie, imposent maintenant des redevances de liens. Par opposition aux deux programmes du centre-ville, ces autres programmes imposent des frais sur une fourchette élargie de nouveaux aménagements créateurs d'emplois, et généralement à des taux plus bas gradués selon les emplois à faible rémunération associés aux diverses utilisations.

Il y a aussi une gamme d'autres frais similaires appelés redevances d'aménagement, prélèvements d'aménagement, taxes d'accises et contributions volontaires. Les différences ont trait principalement à la manière dont les frais sont justifiés et aux utilisations imposées.

Le New Jersey compte le plus grand nombre de programmes d'exaction. Pour respecter leurs obligations imposées par l'État relativement au logement abordable, plus de 85 municipalités imposent des redevances d'aménagement aux nouveaux projets résidentiels et non résidentiels d'après leur valeur marchande évaluée.

Au Canada, trois municipalités de la Colombie-Britannique et une de l'Alberta perçoivent actuellement des redevances pour un certain type de logement abordable. Deux d'entre elles - Whistler et Banff - imposent ce qui pourrait être considéré comme des redevances de liens. À Vancouver, il existe des redevances d'aménagement pour divers travaux d'améliorations, y compris les logements à loyer modique. Richmond a perçu des redevances dans le cadre d'ententes d'aménagement exhaustives pour de grands projets résidentiels.

C. Primes de densité

Les primes de densité - aussi appelées «zonage d'incitation» - encouragent les promoteurs de projets commerciaux et résidentiels neufs à inclure des logements abordables et des agréments publics volontairement contre une superficie à bâtir accrue.

Les primes de densité sont généralement associées aux secteurs du centre-ville et secteurs très denses, où de l'espace additionnel pouvant générer des revenus peut être offert, et aussi là où un immeuble plus grand ne fera pas ombre au voisinage et ne surtaxera pas l'infrastructure.

Cette catégorie devrait aussi inclure les programmes d'inclusion incitatifs. Dans les deux cas, des primes de densité sont essentiellement échangées contre des logements abordables. Néanmoins, les deux sont normalement considérés différents en raison du type et de la taille d'aménagements auxquels ils sont associés.

Ce rapport porte uniquement sur les programmes municipaux qui assurent des logements abordables de manière structurée et soutenue. Dans le cas des primes de densité, des primes sont offertes selon des règles établies et normalisées pour de larges catégories de sites. De nombreuses municipalités les négocient ou les introduisent de façon ponctuelle, mais ces pratiques sont hors de la portée du rapport.

Quelques villes américaines semblent utiliser des primes de densité dans le cadre de programmes de logement abordable. Un seul programme de primes résidentielles, à New York, a été repéré. Bien qu'il existe de nombreux programmes de primes commerciales, la plupart servent à obtenir des agréments publics; très peu pour le logement à prix modique. De ce nombre, seul celui de Seattle a été productif, mais son succès a été mitigé.

Au Canada, Toronto est la seule ville à utiliser des primes commerciales de manière soutenue pour assurer des logements abordables. Il ne s'agit pas vraiment d'un programme en bonne et due forme parce que les primes étaient négociées, sans règles ou limites prescrites. Il mérite néanmoins une certaine attention parce que de nombreux sites en ont fait l'objet. De plus, il semble être le plus réussi de tous les programmes de primes de densité en Amérique du Nord.

Comme il est dit plus haut, Vancouver, Toronto et Burnaby ont connu un succès incontestable dans l'obtention de terrains pour le logement sans but lucratif par un processus exhaustif de rezonage pour les grands aménagements résidentiels privés. Il ne s'agit pas de primes de densité à proprement parler, mais ce processus est similaire en ce sens qu'il troque une densité accrue contre des logements abordables.

Vancouver et Toronto ont aussi fait des essais avec diverses primes de densité visant surtout à encourager les promoteurs privés à incorporer des logements subventionnés dans leurs projets. Ce fut le cas bien souvent pour le secteur sans but lucratif, mais rarement pour le secteur privé.

Bien que les exemples soient beaucoup trop nombreux pour tirer des conclusions fermes, une tendance semble se dessiner clairement. La négociation individuelle des primes contre des agréments et des logements abordables a connu beaucoup de succès. Par ailleurs, les programmes de primes établies à l'avance et appliqués selon des règles générales ne se sont pas révélés capables de produire des logements abordables dans une mesure digne de mention.

Conséquences pour le secteur du logement

L'industrie du bâtiment s'est toujours opposée à l'implantation d'initiatives imposées, ce qui comprend les zonages d'inclusion obligatoire et les programmes de redevances. Ces mesures sont considérées à tout le moins comme une nouvelle paperasserie inutile.

Devant la perspective de ces programmes, l'industrie du bâtiment privilégie les programmes incitatifs et facultatifs. Or, comme l'indique le rapport, les programmes incitatifs n'ont toujours pas réussi à produire plus de logements abordables, spécialement en regard des programmes imposés.

Vu l'opposition de l'industrie, certaines municipalités se sont efforcées d'alléger le fardeau. En ce qui concerne le zonage d'inclusion, elles offrent des concessions, principalement par des primes de densité, pour défrayer les constructeurs pour les unités, parfois à profit. Elles offrent aussi autant de marge de manoeuvre que possible en autorisant diverses façons de se conformer. Pour ce qui est des programmes de redevances, ils réduisent le taux de recouvrement au minimum, voire à seulement 10 pour cent de l'incidence du coût du projet sur la municipalité dans certains cas. Même si les oppositions sont estompées par ces efforts, on ne peut s'attendre à ce qu'elles disparaissent complètement.

La question de savoir qui finit par payer pour ces programmes de logement est toujours discutable. Aucune réponse empirique n'a été offerte, et elle ne viendra peut-être jamais parce que l'établissement du coût de revient dans l'industrie ne se prête pas à une analyse précise.

Directeur de projet : David Scherlowski

Consultant : Initiatives en matière de réglementation municipale : Pour des logements abordables, 1999.

Rapport de recherche : Richard Drdla Associates Inc.

On peut obtenir un rapport complet sur ce projet de recherche auprès du Centre Canadien de documentation sur l'habitation à l'adresse indiquée ci-après.

Recherche sur l'habitation 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 à 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.

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 : 1 800 668-2642

Télécopieur : 1 800 245-9274

NOTRE ADRESSE SUR LE WEB: <http://www.cmhc-schl.gc.ca/Recherche>