

LE RÔLE DES PARTENARIATS PUBLICS-PRIVÉS DANS LA PRODUCTION DE LOGEMENTS ABORDABLES : ÉVALUATION DE L'EXPÉRIENCE DES É.-U. ET LEÇONS À TIRER POUR LE CANADA

Introduction

Le recours aux partenariats pour la production de logements abordables a commencé à émerger, aux États-Unis, dans un contexte assez similaire, bien que dix ans plus tôt, à l'expérience plus récente que vit le Canada. Avant les années 1980, les programmes fédéraux de subvention au logement aux États-Unis étaient les principaux outils de production de logements abordables, aussi bien pour les locataires que pour les propriétaires-occupants. Au début des années 1980, le Department of Housing and Urban Development (HUD) américain a vu son autorisation budgétaire diminuer de plus de 70 %. À la même époque, les gouvernements des États et les gouvernements locaux subissaient également des pressions budgétaires qui limitaient leur capacité à combler le vide laissé. Au cours de la période de quinze ans qui a suivi, une démarche de partenariat public-privé (PPP) apparemment à l'échelle de l'ensemble du « système » et faisant intervenir dans une grande mesure les sociétés, œuvres de bienfaisance, fondations, prêteurs, investisseurs financiers et organismes sans but lucratif a évolué dans une mesure telle que ce nouveau paradigme est presque devenu l'unique méthode employée pour produire des logements abordables.

Programme de recherche

Le but de ce projet de recherche était d'examiner l'expérience américaine afin de relever les mesures et les mécanismes qui pourraient contribuer à renforcer et à élargir les efforts déployés actuellement pour lancer des PPP visant la production de logements abordables pour locataires et pour propriétaires-occupants au Canada. Afin d'évaluer la possibilité de copier ou d'adapter l'expérience américaine, il faut tenir compte des différences importantes qui existent entre les contextes socio-économique, financier, politique et environnemental des deux pays.

Le rapport passe d'abord en revue les facteurs et circonstances historiques qui ont motivé l'adoption de la méthode des PPP aux États-Unis. Cette période d'évolution fait l'objet d'une comparaison avec les conditions qui prévalaient alors au Canada. La première partie du rapport examine et présente brièvement un cadre conceptuel pour décrire et illustrer la façon dont la gamme des mécanismes et des mesures sont combinés pour obtenir le financement nécessaire à la production de logements abordables.

Dans la deuxième partie, on présente et on décrit une série d'études de cas représentatives qui ont servi à démontrer de façon plus précise comment les ensembles de logements abordables et les partenariats sont structurés et financés aux É.-U. Les principales caractéristiques des ensembles de logements abordables et des PPP sont mises en évidence. La troisième partie donne un aperçu du contexte canadien et examine un ensemble plus restreint d'études de cas canadiennes. L'expérience des deux pays est juxtaposée de manière à faire ressortir les différences qui existent et la possibilité d'adapter certains des mécanismes américains afin de combler les lacunes du système canadien. La quatrième partie contient une évaluation globale de l'expérience des É.-U. et des possibilités d'élargir la production de logements abordables au Canada grâce aux PPP.

Le rapport comporte trois annexes détaillées. Elles contiennent, respectivement, des précisions sur les mécanismes, les mesures et les rôles des principaux partenaires (annexe A), les profils des 15 études de cas américaines (annexe B) et les profils des sept études de cas canadiennes (annexe C).

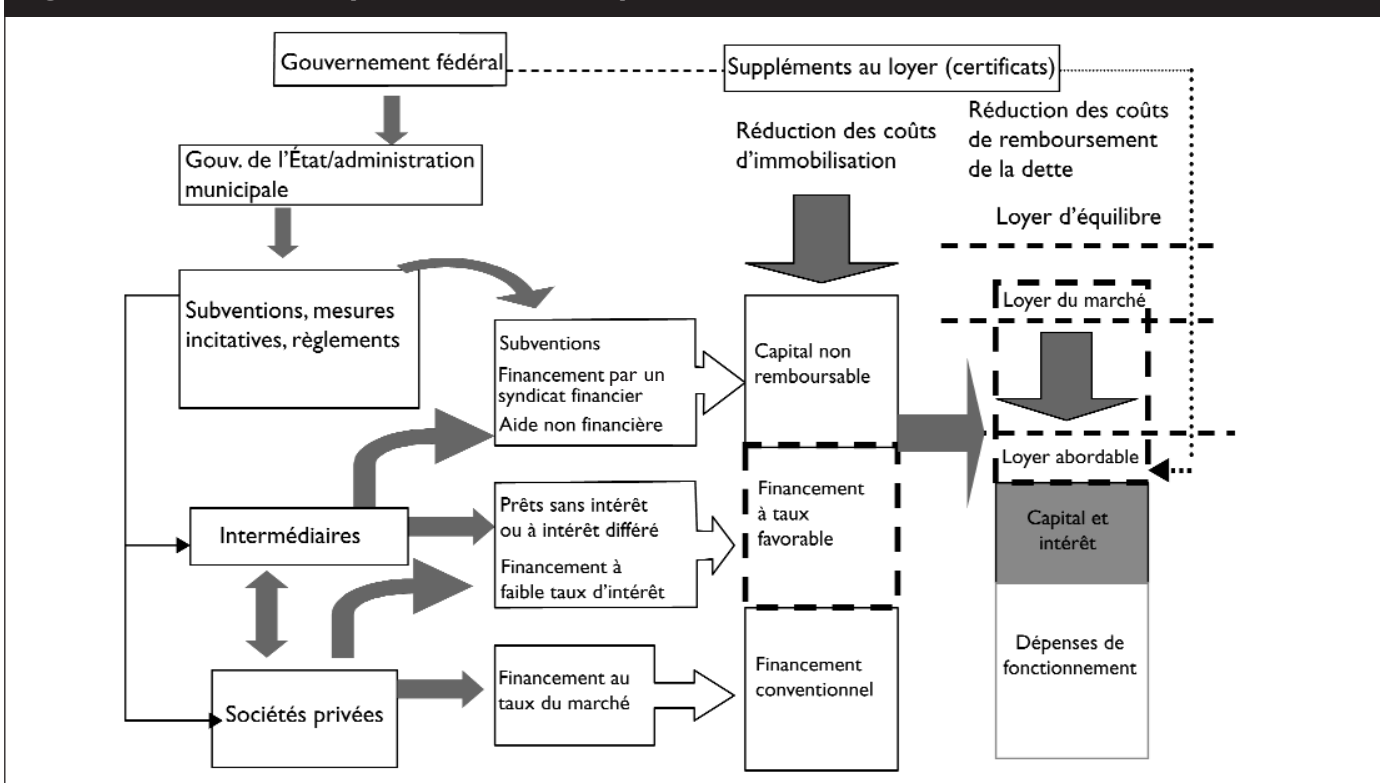
Constatations

L'évolution des PPP aux É.-U. et au Canada

Le recours aux partenariats a fait son apparition aux É.-U. dans le contexte d'un ensemble de circonstances fiscales assez semblable à l'expérience vécue au Canada. La motivation initiale, aux É.-U., a été la réduction draconienne des budgets destinés au logement du fait de la *Omnibus Budget Reconciliation Act* de 1981 adoptée par l'administration Reagan.



Figure 1 : Cadre conceptuel : modèle de partenariat aux États-Unis



Contrairement à ce qui s'est produit au Canada au cours des années 1970 et 1980, les programmes d'aide au logement pour les ménages à faible revenu aux É.-U. n'ont fourni que des fonds limités à la production de logements communautaires sans but lucratif. De ce fait, le secteur des organismes communautaires sans but lucratif est devenu très créatif et a adopté des principes d'entreprise, créant des associations avec les gouvernements locaux, les fondations et le secteur des œuvres de bienfaisance (nettement plus important aux É.-U.), ainsi qu'avec des sociétés privées quand c'était possible. Les occasions de créer des associations sous la forme de coentreprises et de PPP se sont accrues, vers la fin des années 1970, quand le Congrès a légiféré afin « d'encourager » les prêteurs à remédier à la pratique du prêt sélectif et de l'exclusion des ménages à faible revenu (souvent membres de minorités) et des secteurs constitués de tels ménages où l'accès à des prêts hypothécaires était impossible.

Au fil du temps, le secteur communautaire est passé maître dans l'art de produire ou, plus souvent, de préserver des logements abordables en trouvant des moyens créatifs d'aller chercher les ressources disponibles et de « bricoler » un ensemble de logement. Ce sont donc les circonstances et la nécessité qui ont engendré le recours aux PPP pour la création de logements abordables aux É.-U. Les PPP ne sont pas issus d'un objectif politique explicite du gouvernement fédéral, bien que bon nombre d'initiatives fédérales les aient récemment encouragés et facilités. D'ailleurs, malgré l'étiquette « partenariat public-privé », les racines de la plupart des partenariats se trouvent dans le secteur sans but lucratif.

Cadre conceptuel des PPP aux É.-U.

Parallèlement à l'émergence des PPP, le système de logement des É.-U., qui était un système gouvernemental ordinaire, relativement homogène et axé sur les dépenses, s'est transformé en un système qui se caractérise par l'intervention de multiples participants à un projet, quel qu'il soit. On observe également une grande diversité dans la nature des dispositions et des mécanismes utilisés pour produire des logements abordables.

L'une des principales caractéristiques de la démarche américaine réside dans le fait que la plupart des mesures et des mécanismes se concentrent sur l'aspect du financement de l'ensemble de logements ou du partenariat. On compte beaucoup sur les mécanismes qui contribuent à réduire le coût de la dette (voir les données à l'appui du cadre conceptuel). On réussit à produire des logements abordables en réduisant au minimum les coûts de service de la dette, de sorte que le loyer d'équilibre soit relativement abordable et que l'ensemble soit viable sans que des subventions gouvernementales continues ne soient nécessaires pour rendre les loyers abordables. Les loyers ne font pas l'objet de subventions directes, à l'exception de certains ensembles ayant obtenu une aide sous forme de supplément de loyer, ou de ménages individuels bénéficiant d'un programme d'allocation-logement.

Le rôle du secteur public

Dans l'ensemble, la démarche américaine comporte maintenant un soutien financier permanent à faible coût ou sans frais. Ce soutien vient de diverses sources, mais il comporte invariablement une certaine forme de subvention de démarrage directe ou indirecte

provenant du secteur public. La plupart des subventions de financement proviennent du fédéral, mais elles passent par les gouvernements locaux et les gouvernements d'État sous la forme de subventions globales. Les États et les localités y ajoutent leurs propres fonds. Ensemble, la Community Development Block Grant, dont la création remonte à 1974, et le plus récent HOME Investment Partnership Program (créé en 1990 par le regroupement d'autres programmes existants) versent plus de cinq milliards de dollars (crédits alloués en 1998) aux États et aux localités en vue de la revitalisation communautaire, qui passe dans une grande mesure par la remise en état et l'aménagement de logements.

Cette importante source de fonds fédéraux a encouragé les localités à ajouter leurs propres fonds et à créer un vaste éventail de programmes et de mécanismes visant la création de logements abordables au moyen de PPP. De nombreuses villes ont mis sur pied des organismes officiels de partenariat qui fonctionnent indépendamment du gouvernement local et qui vont puiser dans les compétences et les ressources financières de la collectivité et des sociétés qui sont partenaires. Ces PPP locaux autonomes et bien nantis se sont montrés extrêmement flexibles et réceptifs dans la création de programmes locaux servant à répondre aux besoins locaux de logements abordables, bien qu'ils ne répondent pas nécessairement aux besoins des ménages dont les revenus sont les plus bas.

Deux modes importants de soutien financier « sans frais » pour les nouveaux aménagements trouvent leur source dans le système fiscal fédéral, sous la forme des Low Income Housing Tax Credits (LIHTC) et des obligations exonérées d'impôt. La mise de fonds à laquelle le programme LIHTC donne lieu représente souvent de 30 à 50 % des coûts d'immobilisation des nouveaux logements locatifs destinés à des ménages à faible revenu. Contrairement à la dette, il n'y a pas de remboursement; il s'agit vraiment de la valeur nette. Comme tel, c'est un facteur essentiel à la production de logements dont les loyers sont abordables. Les dépenses fiscales associées au programme LIHTC représentent environ trois milliards de dollars par année pour le Trésor américain. Les obligations exonérées d'impôt ont en plus donné aux États et aux municipalités une source peu coûteuse de capital (deux milliards de dollars par année) pour le financement d'aménagement de collectifs d'habitation locatifs abordables.

Les éléments clés du système de PPP américain résident dans les « stimulants » autorisés par les lois. La plus en vue est la *Community Reinvestment Act (CRA)*, qui exige des établissements financiers qu'ils réinvestissent une proportion donnée de leurs dépôts dans la collectivité locale et qui interdit de façon précise l'exclusion des secteurs délabrés et où les résidents sont des ménages à faible revenu. Au début des années 1990, les dispositions de la CRA ont été complétées par de nouvelles dispositions législatives imposant des cibles pour les prêts achetés par les importantes institutions du marché hypothécaire secondaire parrainées par le gouvernement — Fannie Mae et Freddie Mac. Un pourcentage donné des prêts

qu'elles achètent doivent répondre aux critères relatifs à l'abordabilité du logement. En réaction à ce mandat établi par la loi, ces institutions ont lancé une série de produits hypothécaires novateurs visant généralement à aider et à encourager les prêteurs individuels à consentir des prêts pour le logement abordable. Ces produits sont aussi conçus pour minimiser le risque associé aux emprunteurs à faible revenu.

Le rôle des intermédiaires

Au cœur de la démarche des PPP américains se trouve le réseau des « intermédiaires » qui ont fait leur apparition. Ils existent aux échelons national et local et offrent un éventail de services pour venir en aide aux organismes communautaires. Ces services sont, notamment, l'aide à l'établissement et à la mise en valeur des capacités locales, l'obtention de dons de la part de sociétés, l'aide au développement, les programmes de prêts et de subventions et le soutien à un réseau de pression. Avec la création du programme LIHTC en 1986, les intermédiaires se sont mis à assumer un rôle important en tant qu'agents de souscription et points de transit pour les blocs d'investissement donnant lieu à des crédits d'impôt. Ils ont ainsi pu améliorer leurs activités d'information, de pression et de mise en valeur des capacités, et les organismes sans but lucratif qui remettent en état et construisent des logements abordables ont ainsi accès aux compétences requises pour aménager et gérer de tels actifs (en plus de concevoir et d'offrir un éventail d'autres services communautaires).

Les intermédiaires financiers sans but lucratif qui existent sous la forme de fonds d'actions ou de fonds en fiducie et les entités sociales importantes — à côté desquelles la SCHL semble très petite — sont supervisés par des conseils bénévoles constitués de dirigeants de grandes entreprises américaines. Ils ont beaucoup d'autorité et d'influence et constituent un groupe important quand il s'agit d'obtenir le soutien politique nécessaire au développement communautaire et à la production de logements abordables.

Le rôle des œuvres de bienfaisance

Le secteur américain des œuvres de bienfaisance a beaucoup aidé à établir et à élargir l'infrastructure nécessaire aux partenariats. À plus grande échelle, les œuvres de bienfaisance ont été les catalyseurs de la création des deux plus importants intermédiaires nationaux en matière de partenariats en habitation, notamment la Local Initiatives Support Corporation (LISC), créée en 1979 par la Ford Foundation, et la Enterprise Foundation, créée par le défunt James Rouse, un important promoteur immobilier et philanthrope. La LISC et la Enterprise Foundation sont devenues des organismes de taille qui fonctionnent dans une grande mesure comme des sociétés (mais ont un statut d'organisme sans but lucratif et un objectif social marqué). À plus petite échelle, certaines fondations offrent un important soutien financier qui aide à établir et à élargir les compétences des groupes communautaires, à soutenir la recherche portant sur des questions sociales et à entreprendre des activités de pression visant la réalisation d'une réforme de la politique publique.

Même si le secteur des œuvres de bienfaisance est considérable, son intervention en matière de logement est restreinte. Les fondations vont rarement contribuer à des mises de fonds pour faciliter l'aménagement d'un ensemble de logement. Elles reconnaissent que la production de logements est une activité très spécialisée qu'il vaut mieux laisser aux experts et que, prises individuellement, leurs subventions ne pourraient suffire à assurer la viabilité des ensembles. Leur principale contribution au financement des ensembles de logement se fait indirectement sous la forme de contributions à des fonds pour le logement. De ces fonds sont ensuite créés des blocs de prêts à faible intérêt qui peuvent servir pour un des niveaux de financement ou pour des subventions qui aident les groupes communautaires à améliorer la qualité de la vie dans les logements abordables (p. ex. au moyen de garderies, de counselling d'emploi, etc.).

Le rôle des études de cas

Les études de cas caractéristiques qui contiennent le rapport révèlent la diversité des mécanismes qui ont été créés pour les PPP aux É.-U., ainsi que les succès remportés. Une caractéristique est particulièrement remarquable : de nombreuses collectivités ont indiqué que le parc de logements existants était une ressource précieuse. C'est en partie attribuable à la misère dans les milieux urbains et à la détérioration des quartiers dans bien des villes, mais c'est aussi le reflet du fait que, compte tenu des ressources limitées, on peut créer davantage de logements abordables en travaillant avec les propriétés existantes, les coûts étant essentiellement plus bas. On utilise donc les rares ressources disponibles de la meilleure façon possible pour atteindre l'objectif de produire un volume considérable de logements abordables.

Ces démarches ont particulièrement prévalu dans les cas où l'on ne recourait pas aux dispositions relativement généreuses du programme LIHTC. Dans un certain nombre de cas, il s'agissait d'initiatives rendant l'accès à la propriété abordable; on combinait l'acquisition de propriétés à faible coût à la remise en état, le counselling financier à l'éducation sur la propriété, et l'on recourait à des produits spécialisés de souscription et de prêt conçus spécialement (sous l'égide des entreprises parrainées par le gouvernement et de leurs buts relatifs à la production de logements abordables) pour aider ce que l'on aurait traditionnellement considéré comme des emprunteurs peu rentables. On a utilisé le soutien financier public (souvent sous la forme d'un prêt hypothécaire de second rang à taux d'intérêt préférentiel ou différé) et un cadre de politique, incluant des exigences imposées par la loi, comme outils pour améliorer la capacité d'emprunt des emprunteurs à faible revenu et pour garantir la viabilité financière des ensembles de logement. Ce soutien public minimise effectivement les risques et constitue un facteur important pour ce qui est d'obtenir la participation des prêteurs privés au financement de prêts hypothécaires sur des logements abordables.

Les cas canadiens sont prometteurs dans une certaine mesure. Un certain nombre de collectivités cherchent à copier certaines des pratiques américaines, plus particulièrement en ce qui concerne les

démarches d'acquisition et de remise en état, et la création de fonds en fiducie pour le logement. Cependant, ces initiatives ont été très peu nombreuses à ce jour et n'ont toujours pas démontré qu'elles peuvent être utilisées avec succès pour servir les ménages à faible revenu ou pour produire un nombre important de logements.

Conclusions

L'expérience américaine démontre que l'on peut produire des logements abordables grâce aux PPP. Cependant, il faut garder à l'esprit qu'il faut des niveaux importants d'aide financière publique de démarrage provenant de divers programmes de subvention et de crédits d'impôt. Ces subventions, combinées au soutien des politiques, ont donné lieu à des fonds supplémentaires du secteur privé à l'appui de l'objectif visant la production de logements abordables. Elles ont stimulé la croissance d'une foule d'intermédiaires et de prêts abordables spécialisés. Au fil du temps, le système a pris de l'ampleur et s'est développé au point de produire près de 100 000 logements abordables par année. Les caractéristiques du système américain ne sont pas toutes souhaitables ou pertinentes, et dans bien des cas, les circonstances au Canada ne se prêtent pas à l'adoption tel quel du modèle américain. De façon particulière, sans des mécanismes financiers comme les obligations exonérées d'impôt et les crédits d'impôt, la capacité relative d'un réseau d'intermédiaires de se développer et de se maintenir (au moyen de frais d'établissement) est très restreinte.

L'expérience américaine montre clairement qu'un certain niveau de financement — pas nécessairement sous la forme de subventions permanentes — est une condition préalable pour encourager et stimuler l'investissement d'autres sources, et pour stimuler la création de mécanismes qui peuvent permettre à l'investissement public limité d'aller plus loin. La méthode des PPP visant à créer des logements abordables n'est valable que si les outils et mécanismes de financement dont disposent les PPP sont valables.

La toute première recommandation de l'étude est que la SCHL travaille en collaboration avec les provinces et territoires afin de les aider à établir des fonds fiduciaires pour le logement local. Il pourrait s'agir d'une façon efficace de favoriser la création de partenariats locaux pour le logement et de stimuler les initiatives locales de production de logements abordables.

Addenda — Faciliter la production de logements abordables au Canada

La SCHL et le Centre canadien du partenariat public-privé dans l'habitation

Par l'entremise du Centre canadien du partenariat public-privé dans l'habitation (CCPPPH), la SCHL encourage et facilite la création de partenariats afin d'accroître l'offre de logements abordables. Le Centre fournit des conseils en vue d'apporter des solutions juridiques, financières et réglementaires, favorise des modes d'occupation et de financement novateurs et diffuse de l'information

sur les méthodes qui ont donné de bons résultats. Le Centre recherche activement la création de partenariats, particulièrement à l'échelle de la collectivité, avec des organisations telles que les organismes sans but lucratif, les constructeurs, les promoteurs, les administrations municipales ainsi que les ministères et les organismes fédéraux et provinciaux. Depuis sa création, le Centre a permis la réalisation de plus de 180 projets regroupant au-delà de 10 000 logements abordables destinés aux aînés, aux familles, aux personnes seules et aux personnes handicapées. Actuellement, plus de 50 projets de logements abordables sont élaborés chaque année grâce au concours du Centre.

Le Centre offre une panoplie d'outils destinés à faciliter la production de logements abordables, soit :

- des guides sur les « pratiques exemplaires »;
- des rapports de recherche en matière de partenariat;
- des consultations directes et des conseils d'experts; un vaste réseau de partenaires potentiels; des prêts sans intérêt pour l'élaboration de propositions; et
- un accès plus facile à l'assurance prêt hypothécaire permettant aux groupes d'obtenir du financement pour des habitations à coût modique.

Au cours des dernières années, la SCHL a participé à l'initiative *Solutions maison*, en partenariat avec l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU), l'Association canadienne des constructeurs d'habitations (ACCH), la Fédération canadienne des municipalités (FCM) et la Fédération de l'habitation coopérative du Canada (FHCC). Depuis 1997, cette initiative a permis à des groupes d'obtenir une subvention de démarrage pouvant atteindre 20 000 \$ pour des projets de démonstration qui favorisent et soutiennent des partenariats communautaires afin de satisfaire les besoins locaux en matière de logement.

Recherches de la SCHL sur la production de logements abordables au Canada par l'entremise de partenariats publics-privés

La SCHL a publié un certain nombre de rapports de recherche et d'études de cas, disponibles par l'intermédiaire du Centre canadien de documentation sur l'habitation, qui examinent une gamme de solutions de rechange permettant de soutenir la création de logements abordables au Canada par l'entremise de partenariats publics-privés. On retrouve ci-dessous la liste des rapports actuellement disponibles et des recherches qui seront publiées dans un proche avenir.

Rapports publiés (traduction à titre indicatif seulement)

1. Guide des partenariats de logement abordable
2. Moyens novateurs de produire des logements abordables : résultats d'une enquête nationale auprès des producteurs de logements
3. Initiatives de réglementation municipales : production de logements abordables
4. Solutions de logement abordable – quinze projets réussis
5. Partenariats publics-privés en infrastructures municipales : théorie et pratique
6. Réglementation municipale, planification du territoire et mesures financières pour la production de logements abordables

Recherches à venir (traduction à titre indicatif seulement)

1. Fonds fiduciaires pour le logement : nature, applicabilité et potentiel au Canada
2. Guide pour la création de fonds fiduciaires pour le logement au Canada
3. Le conseiller en logement abordable
4. Étude documentaire sur les organismes philanthropiques qui appuient le logement abordable au Canada
5. Appui des organismes philanthropiques à la production de logements abordables au Canada

Pour de plus amples renseignements sur le type de services et le soutien que vous pouvez obtenir du CCPPPH et de son équipe expérimentée d'experts du partenariat dans le domaine de l'habitation, communiquez avec le représentant du CCPPPH de votre région :

Atlantique :	Thomas Levesque, tlevsque@cmhc-schl.gc.ca	tél. : (902) 426-8430
Québec :	Claudette Dupuis, cdupuis@cmhc-schl.gc.ca	tél. : (514) 283-2203
Ontario :	Len Bulmer, lbulmer@cmhc-schl.gc.ca	tél. : (416) 218-3341
Prairies, Nunavut et T. N.-O. :	Bill Joyner, bjoyner@cmhc-schl.gc.ca	tél. : (403) 515-3011
C.-B. et Yukon :	Steve Hall, shall@cmhc-schl.gc.ca	tél. : (604) 666-4660

Directeur de projet : David Metzak

Rapport de recherche : Le rôle des partenariats publics-privés dans la production de logements abordables : évaluation de l'expérience des É.-U. et leçons à tirer pour le Canada

Conseiller en recherche : Steve Pomeroy (Focus Consulting) et Greg Lampert, en association avec James Wallace (ABT Associates) et Robert Sheehan (Regis J. Sheehan and Associates)

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 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 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 : | 800 668-2642
Télécopieur : | 800 245-9274

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