

UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL  
FACULTÉ DE L'AMÉNAGEMENT  
BACCALAURÉAT EN URBANISME

**ABORDABILITÉ, MARCHÉS DE L'HABITATION ET ZONAGE INCLUSIF**  
ANALYSE COMPARATIVE DES POLITIQUES D'INCLUSION DE LOGEMENT  
ABORDABLE

PAR  
GABRIEL THERRIEN

TRAVAIL PRÉSENTÉ À JEAN-PHILIPPE MELOCHE  
DANS LE CADRE DU COURS URB 3519  
PROJET TERMINAL

3 MAI 2020

# Table des matières

<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>RÈGLEMENT POUR UNE MÉTROPOLE MIXTE</b> .....	4
<b>REVUE DE LITTÉRATURE</b> .....	7
<b>LES CINQ CAS</b> .....	13
BOSTON, MASSACHUSSETS .....	13
DENVER, COLORADO.....	15
STUTTGART, ALLEMAGNE.....	17
INDIANAPOLIS, INDIANA .....	19
VIENNE, AUTRICHE.....	21
<b>COMPARAISON</b> .....	23
CONTEXTE NATIONAL OU INSTITUTIONNEL.....	24
MARCHÉ LOCAL ET CONTEXTE POLITIQUE.....	25
RÉACTION DU MARCHÉ .....	26
<b>CONCLUSION</b> .....	27
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	30

## INTRODUCTION

Si les villes sont avant tout des marchés de l'emploi, le rôle fondamental de l'aménagement du territoire est d'assurer le bon fonctionnement de ce marché à travers ses divers domaines d'intervention. Parmi ceux-ci, l'habitation est une dimension fondamentale de l'urbanisme. La gestion et la planification du stock foncier sont parmi les principales compétences des municipalités québécoises et l'encadrement de la construction sur leur territoire est l'un de leurs pouvoirs les plus contraignants. Aux États-Unis, le coût économique d'une mauvaise allocation de l'espace en raison de l'inabordabilité des logements est estimé à environ 9,4% du PIB national<sup>1</sup>.

La compétitivité pour les logements les mieux localisés dans une ville est inévitable. La demande pour ces logements est évidemment très forte et conduit à une escalade des prix. La question de l'abordabilité des logements est au cœur de nombreux débats en aménagement du territoire. Si la ville semble inabordable par définition, certains soutiennent que les outils urbanistiques peuvent permettre une ville mixte et inclusive tout en garantissant l'abordabilité.

À Montréal, l'évolution des conditions du marché de l'habitation depuis 2015 inquiète plusieurs organismes et la couverture médiatique de la question de l'abordabilité des logements prend un ton de plus en plus alarmiste. Qualifiée de crise du logement, la situation actuelle pousse les élus à « faire quelque chose » pour solutionner la problématique d'inabordabilité. La réponse de la Ville de Montréal est le *Règlement pour une métropole mixte*, soit une politique d'inclusion de logements sociaux, abordables et familiaux. Cette recherche aborde la question de l'abordabilité du logement à travers ce type d'action publique qui est de plus en plus observée, soit le zonage inclusif.

Les questions de recherche qui ont guidé l'analyse sont, d'une part, *comment se distinguent les réponses gouvernementales à l'inabordabilité des villes* et d'autre part, *comment se comparent ces politiques au projet de règlement de la Ville de Montréal ?* L'analyse comparative a été la méthode de recherche choisie afin de comprendre les structures sous-jacentes qui expliquent les variations dans les différentes politiques inclusives. De fait, les politiques publiques d'inclusion de logements abordables de cinq villes ont été comparées de manière holistique afin d'élaborer des recommandations basées sur les bonnes pratiques et les échecs de ces villes en matière de réglementation du marché de l'habitation.

---

<sup>1</sup> ALAIN BERTAUD, « Order without design: how markets shape cities », *The MIT Press*, 2018, p. 219.

L'analyse comparative a été effectuée en cinq étapes distinctes. D'abord, le *règlement pour une métropole mixte* a été analysé afin d'en dégager les motivations et les modalités. Ensuite, une revue de littérature a été effectuée afin d'approfondir le concept d'abordabilité et de résumer la littérature qui porte sur le zonage inclusif. Enfin, cinq villes ayant cinq différentes stratégies ont été sélectionnées pour les fins de l'analyse, soit Indianapolis, Boston, Denver, Stuttgart et Vienne. Enfin, la comparaison de ces politiques publiques en matière d'abordabilité résidentielle a permis de tirer des conclusions et d'élaborer des recommandations à l'égard du projet de règlement de la Ville de Montréal.

## **RÈGLEMENT POUR UNE MÉTROPOLE MIXTE**

La modification de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* a doté les municipalités québécoises d'un éventail de nouveaux pouvoirs réglementaires. Parmi ceux-ci, les villes sont désormais habilitées à « assujettir la délivrance d'un permis de construction à la conclusion d'une entente visant à améliorer l'offre en matière de logement abordable, social ou familial »<sup>2</sup>, en vertu des articles 145.30.1 à 145.30.3. Afin d'adopter un règlement inclusif, les municipalités doivent obligatoirement inclure des orientations au plan d'urbanisme qui justifient le règlement.

Le projet de règlement de la Ville de Montréal est avant tout un projet politique véhiculé par *Projet Montréal*. Lors des élections municipales de 2017, le programme du parti mentionnait l'adoption d'une politique inclusive : « Adopter une politique et un règlement d'inclusion pour tous les projets de cinq unités et plus de 20 % en logement social (OMHM, coopérative, OBNL) et 20 % en logement abordable durable (locatif ou condominium) géré par des partenaires à but non lucratif. »<sup>3</sup> Selon la Ville, le projet de règlement est la continuité de la *Stratégie d'inclusion de logements abordables*, en vigueur depuis 2005.

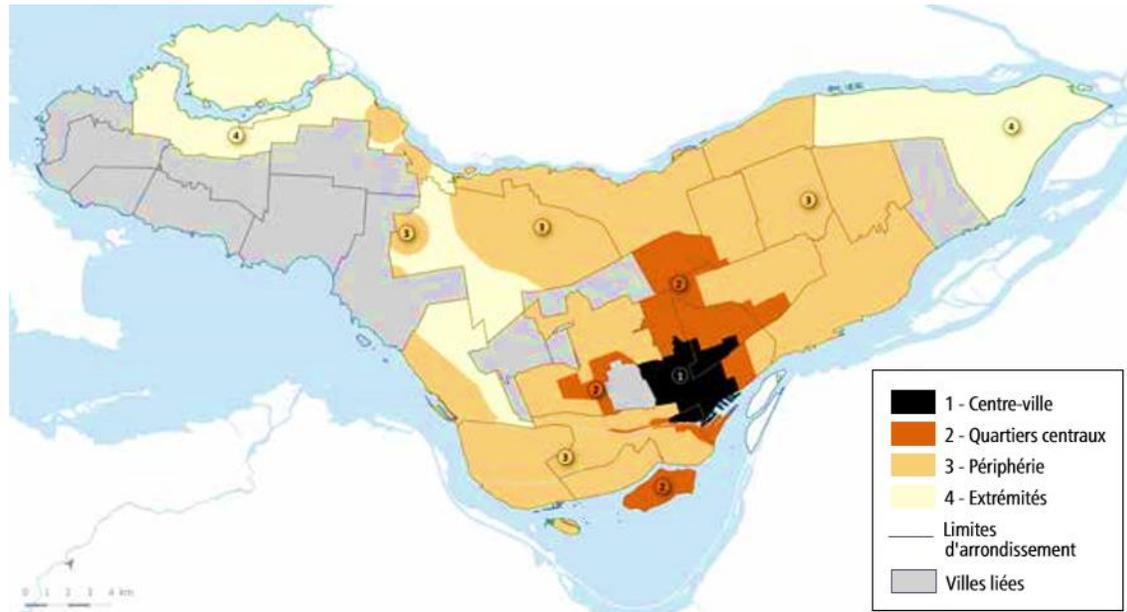
Le *Règlement pour une métropole mixte* répond à un ensemble de défis en matière d'habitation auxquels Montréal doit faire face. Parmi ceux-ci, la Ville souligne notamment le taux d'inoccupation en baisse, l'augmentation des prix des loyers à un rythme plus rapide que l'inflation et l'importante proportion (33%) de ménages locataires qui mettent plus de 30% de leur revenu à se loger. Les objectifs énoncés du règlement inclusif sont de préserver la mixité et l'abordabilité du marché montréalais, de favoriser l'accès universel à un logement décent et de structurer le marché résidentiel.

---

<sup>2</sup> VILLE DE MONTRÉAL, « Sommaire décisionnel : Règlement pour une métropole mixte », 2019, p. 1.

<sup>3</sup> PROJET MONTRÉAL, « Programme 2017 », 2017, p. 31.

Les modalités du règlement sont, à ce jour, parmi les plus contraignantes au monde. La politique est obligatoirement appliquée à tous les projets immobiliers de plus de 450m<sup>2</sup> (5 logements) et les exigences diffèrent selon la taille et la localisation du projet. En effet, le règlement est moins contraignant pour les projets de 5 à 49 logements et les exigences varient selon quatre territoires : le centre-ville, les quartiers centraux, les quartiers périphériques et les extrémités.



**Figure 1** : Les quatre territoires d'application du projet de règlement.  
**Source** : Ville de Montréal, « Montréal, métropole de l'habitation », 2019, p.16.

S'il est adopté dans sa forme actuelle, le *règlement pour une métropole mixte* contraindra les développeurs à inclure une certaine proportion de logements sociaux, abordables et familiaux. L'administration municipale dicte précisément les critères qui permettent de définir chaque type de logement. Un logement social est « un logement dont la construction est subventionnée par un programme de logement social et communautaire du gouvernement du Québec. »<sup>4</sup> Un logement abordable est « un logement privé à vendre ou à louer, dont le prix est légèrement inférieur au marché ou égal à celui d'une unité de conception modeste. »<sup>5</sup> La Ville définit clairement les prix plafonds des unités abordables. Enfin, un logement familial est « une unité sociale, abordable ou au prix du marché, comportant au moins trois chambres et d'une superficie suffisante pour une famille. »<sup>6</sup> Le projet de règlement de Montréal établit cette superficie à 86m<sup>2</sup> au centre-ville et à 96m<sup>2</sup> dans les autres secteurs d'application.

<sup>4</sup> Ville de Montréal, « Montréal, métropole de l'habitation », 2019, p. 17.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 25.

Les modalités d'inclusion de logements sociaux, abordables et familiaux exigés dans le projet de règlement peuvent être résumées ainsi :

- Inclusion de 20% de logements sociaux dans tous les territoires d'application. Cette proportion passe à 22% lorsque ceux-ci sont inclus hors site.
  - Inclusion de 15% de logements abordables au centre-ville et 20% dans les autres secteurs.
  - Inclusion de 15% de logements familiaux au centre-ville et 20% dans les autres secteurs.
- Un minimum de 5% des logements familiaux doit également être social et un autre 5% doivent être abordable.

Afin de remplir les exigences, les développeurs ont le choix entre l'inclusion des différents types de logements dans leur projet ou le paiement d'une contribution financière à un fonds municipal de développement de logements sociaux. De manière générale, le projet de règlement est conçu afin que l'inclusion des logements soit plus avantageuse pour les développeurs que la contribution financière. Le volet social du règlement permet également aux développeurs de remplir les exigences par la donation d'un projet social clé en main, en échange d'une contrepartie financière allant de 213\$ à 552\$ par m<sup>2</sup> constructible du terrain, et ce, selon le secteur du projet. Enfin, le volet abordable est rempli par la vente ou la location des unités à un prix plafond prédéterminé par l'administration municipale.

En comparaison avec la *Stratégie d'inclusion de logements abordables*, la politique inclusive sur base volontaire appliquée par la Ville de Montréal depuis 2005, les résultats estimés du projet de règlement sont les suivants :

Type de logements	Projet de règlement pour une métropole mixte (estimé)	Stratégie d'inclusion de logements abordables (en moyenne depuis 2005)	Comparaison
Sociaux	600 unités et 3,3 millions \$	505 unités et 1,6 million \$	+95 unités et +1,7 million \$
Abordables	1000 unités	209 unités et 1,1 million \$	+792 unités et -1,1 million \$.
Familiaux	500 unités	N/A	+500 unités

**Tableau 1** : Comparaison entre les résultats estimés du projet de règlement pour une métropole mixte et la Stratégie d'inclusion de la Ville de Montréal, par an.

**Sources** : Ville de Montréal, « Montréal, métropole de l'habitation », 2019, p. 27.

*Idem.*, « Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels : bilan des retombées 2005-2018 », 2019, p. 12-21.

Donc, selon les estimations de la Ville, l'adoption du règlement pour une métropole mixte permettrait de construire annuellement 600 unités sociales, 1000 unités abordables et 500 unités familiales. Cependant, quelques nuances peuvent toutefois être apportées. En comparant les résultats estimés du projet de règlement avec la *Stratégie d'inclusion* qui est présentement en vigueur, on remarque que le règlement apporterait des résultats plus modestes. De plus, même si la Stratégie d'inclusion n'impose pas l'inclusion de logements familiaux, il est fallacieux de laisser croire que le règlement permettrait la construction de 500 unités familiales supplémentaires puisque le marché produit déjà des nombres d'unités similaires, sans réglementation.

Les parties prenantes ont des opinions très différentes quant aux impacts potentiels du projet de règlement. Certains croient que le règlement n'est pas suffisamment contraignant<sup>7</sup> pour répondre aux besoins de la population et d'autres affirment que le règlement nuira à l'abordabilité générale des logements à Montréal<sup>8</sup>. Au-delà des spéculations sur les conséquences du règlement sur le marché, l'objectif du projet de règlement de maintenir l'abordabilité du marché montréalais présuppose un ensemble de questionnements par rapport aux motivations derrière l'action publique : Qu'est-ce que l'abordabilité et comment la mesurer? Montréal est-elle une ville inabordable? Ce projet de règlement est-il la solution appropriée?

## **REVUE DE LITTÉRATURE**

La question de l'abordabilité du logement dans les villes a été largement étudiée dans la littérature économique, sociologique et politique. Dans les études urbaines, l'emploi et l'habitation sont fondamentales et complémentaires à la formation et l'évolution des villes. Évidemment, pour qu'une population puisse travailler, elle doit également pouvoir se loger à proximité. Du point de vue économique, cette nécessité de travailler et de se loger résulte en une compétition pour l'espace qui définit les prix des logements à travers une ville. Le dilemme des ménages, ou le problème de l'abordabilité, exprime les compromis que doivent faire les ménages dans le choix de leur logement. De fait, chaque ménage doit faire un compromis entre la taille, le coût et la localisation de leur logement afin de maximiser leur bien-être<sup>9</sup>. Selon le type de ménage, le revenu et les préférences, les choix résidentiels des individus peuvent varier. Dans un marché libre, les ménages à faible revenu doivent minimiser la qualité, la taille ou la localisation de leur logement afin d'obtenir un coût inférieur.

---

<sup>7</sup> FRAPRU, « Montréal : métropole inclusive ou exclusive? », Mémoire du FRAPRU déposé à l'OCPM, 2019, p. 6.

<sup>8</sup> MARIO POLÈSE, « Règlement pour une métropole mixte », Mémoire déposé à l'OCPM, 2019, p.3.

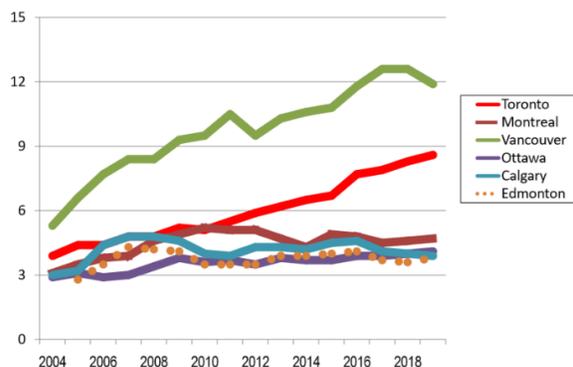
<sup>9</sup> ALAIN BERTAUD, « Order without design: how markets shape cities », *The MIT Press*, 2018, p. 219.

La définition et la mesure de l’abordabilité des logements sont particulièrement complexes. En effet, le concept d’abordabilité s’applique différemment aux logements qu’aux biens de consommation normale. La qualité inférieure et les coûts élevés des logements pour la population avec un bas revenu créent une pression sociale sur les gouvernements et les forcent à « faire quelque chose »<sup>10</sup>. Cependant, la définition du concept d’abordabilité ne fait pas l’unanimité et il est souvent la responsabilité de l’État de définir les tailles et les coûts acceptables des logements. Au Canada, « un logement est considéré comme abordable s’il coûte moins de 30 % du revenu avant impôt du ménage »<sup>11</sup> et la définition des règles de construction des logements est de compétence provinciale.

Malgré une définition du concept qui demeure variable et contestée, la mesure de l’abordabilité à l’aide de la Courbe de Friggitt (*Median Multiple*) est généralement acceptée. En bref, la Courbe de Friggitt consiste en un indice du prix médian des logements rapporté au revenu médian des ménages. À cet effet, l’organisme *Demographia* mesure et analyse annuellement, depuis 2004, l’évolution de l’abordabilité du logement dans les pays développés à l’aide de cet indice. Selon l’organisme, l’indice mesuré dans les différentes villes permet d’établir le niveau d’abordabilité du logement pour les résidents du territoire :

- Un indice de 3 ou moins signifie que la ville est abordable;
- Un indice de 3,1 à 4 signifie que la ville est modérément inabordable;
- Un indice de 4,1 à 5 signifie que la ville est sérieusement inabordable;
- Un indice de 5,1 ou plus signifie que la ville est sévèrement inabordable.<sup>12</sup>

L’analyse du marché canadien à l’aide de cet indice permet de tirer quelques conclusions à l’égard



**Figure 2 :** Application de la Courbe de Friggitt aux marchés immobiliers canadiens.

**Source:** Demographia, « 16th annual Demographia International housing survey: 2020 », p. 16.

de l’abordabilité du logement à Montréal. D’abord, entre 2004 et 2019, le marché montréalais est devenu moins abordable, passant d’un indice de 3,1 à 4,7. Cependant, le pic d’inabordabilité à Montréal a été atteint en 2010, avec un indice de 4,9. Ensuite, le logement à Montréal est considérablement plus abordable qu’à Toronto et Vancouver, où les indices atteignent respectivement 8,6 et 11,9 et le marché montréalais démontre plus de

<sup>10</sup> ALAIN BERTAUD, « Order without design: how markets shape cities », *The MIT Press*, 2018, p. 220.

<sup>11</sup> SCHL, « À propos du logement abordable au Canada », [en ligne], 2018.

<sup>12</sup> DEMOGRAPHIA, « 16th annual Demographia International housing survey: 2020 », p.1.

stabilité que les deux autres. Enfin, Montréal est classé 57<sup>e</sup> ville la plus abordable au monde, sur un total de 96 marchés majeurs. Donc, la ville est moins abordable que la majorité des marchés comparables.<sup>13</sup>

Les ménages peuvent s'adapter à l'inabordabilité des logements d'une ville. En effet, à travers les compromis de taille ou de localisation, les ménages peuvent par exemple se déplacer vers des secteurs plus abordables, subdiviser leur logement (formellement ou informellement) ou habiter en colocation.<sup>14</sup> Les gouvernements tentent également de solutionner le problème de l'abordabilité à travers leurs divers champs d'intervention. Pour les paliers supramunicipaux, l'intervention dans le logement prend majoritairement la forme de financement pour la construction de logements subventionnés. Pour le palier municipal, l'action publique prend une forme plus adaptée au marché local et dépend des outils municipaux disponibles. Afin de suppléer au financement insuffisant des paliers de gouvernement supérieurs pour le logement subventionné, les villes se tournent vers une pratique qui est de plus en plus observée en Occident : le zonage inclusif.

Le zonage inclusif se définit comme toute politique publique municipale où une municipalité exige ou incite un promoteur qui dépose un projet immobilier résidentiel à inclure des logements sociaux ou abordables ou à payer des frais dédiés à financer la construction de logements sociaux ou abordables sur le territoire d'une municipalité donnée.<sup>15</sup> Les politiques de zonage inclusif ont différentes modalités et différents objectifs selon les villes, mais dans tous les cas en Occident, l'adoption de ce type de politique requiert une forme d'habilitation provenant du palier de gouvernement du supérieur.

Les politiques d'inclusion des différentes villes sont encadrées par les lois habilitantes adoptées par le palier supérieur. En Europe, les cas de l'Allemagne et de la Suède démontrent certaines différences quant à l'importance du contexte institutionnel national dans l'adoption de politiques inclusives de logements sociaux ou abordables. De fait, alors que l'Allemagne a mis en place un cadre national pour la fixation des loyers et l'attribution des logements publics, la Suède mise sur

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, p.16.

<sup>14</sup> ALAIN BERTAUD, « Order without design: how markets shape cities », *The MIT Press*, 2018, p. 231.

<sup>15</sup> ANN HOLLINGSHEAD, « Do inclusionary housing policies promote housing affordability? Evidence from the *Palmer* decision in California », *Lincoln Institute of Land Policy*, 2015, p. 1.

un « *unitary housing system* » où un logement ne peut être réservé à un groupe spécifique selon le revenu des personnes.<sup>16</sup>

Aux États-Unis, l'habilitation est une compétence des États qui résulte en 51 différents cadres légaux pour le logement. Alors que certains États comme la Californie ou New York sont plus ouverts au zonage inclusif, certains comme la Floride ou l'Indiana ont rendu complètement illégal l'adoption de ce type de politique dans les municipalités de leur territoire. En Indiana, par exemple, le Sénat a interdit la fixation du prix de location ou de vente des unités résidentielles ou l'obligation d'imposer le paiement d'une contribution financière comme condition d'obtention d'un permis de construction puisqu'ils constituent une atteinte à la propriété privée.<sup>17</sup>

Puis, les mécanismes de mise en application du zonage inclusif priorisé par la municipalité jouent un rôle important quant aux impacts et à l'efficacité de la politique. Chaque mode d'application (volontaire ou obligatoire) comporte son lot d'avantages et de désavantages. De fait, en comparaison aux programmes volontaires, l'application obligatoire d'un programme de zonage inclusif contribue à la production d'un plus grand nombre de logements sociaux ou abordables et démontre une plus grande prévisibilité pour les développeurs.<sup>18</sup> En revanche, les programmes volontaires d'inclusion de logements sociaux ou abordables permettent de limiter l'impact de la politique sur l'offre de logement.<sup>19</sup>

Donc, les modalités et les modes d'application des politiques inclusives de logements sociaux ou abordables peuvent prendre plusieurs formes. Dietderich (1996) souligne qu'il existe trois variantes légales de zonage inclusif à travers le monde :

1. Les programmes d'inclusion volontaire de logements sociaux ou abordables.

Ce type de politique fait référence aux programmes d'inclusion où les développeurs ont le choix d'inclure ou non des logements sociaux ou abordables en échange d'un d'incitatif. Les incitatifs peuvent être financiers (subventions) ou non-financiers (bonus de densité ou allègement

---

<sup>16</sup> ANNA GRANATH HANSSON, « Inclusionary housing policies in Gothenburg, Sweden, and Stuttgart, Germany: the importance of underlying institutions », *Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research*, Vol 14 n° 1, 2019, p. 14.

<sup>17</sup> SÉNAT DE L'INDIANA, « Senate Bill 558 », 2017, [en ligne].

<sup>18</sup> NICHOLAS BRUNICK ET AL., « Voluntary or Mandatory inclusionary housing? Production, predictability and enforcement », *Business and professional people for the public interest*, 2004, p. 2-5.

<sup>19</sup> JENNY SHUETZ ET AL., « Silver bullet or Trojan Horse? The effects of Inclusionary zoning on local housing markets in the United States », *Urban Studies*, vol 48 n° 2, 2011, p. 301.

réglementaire). Dans ces cas, comme les développeurs ne sont pas contraints à inclure des logements sociaux ou abordables, le programme ne peut qu'avoir des répercussions positives sur le profit potentiel de leurs projets et sur les valeurs foncières du territoire. Pour l'administration municipale, ce type de programme implique peu de coûts et accroît l'offre en logements sociaux ou abordables.<sup>20</sup> La *Stratégie d'inclusion de logements abordables* de la Ville de Montréal entre dans cette catégorie, où les développeurs doivent inclure 15% de logements sociaux à leur projet s'il requiert une modification réglementaire liée à l'usage, la hauteur ou la densité.<sup>21</sup> Pour les fins de l'analyse comparative, la politique d'inclusion de logements abordables de Boston (*Inclusionary Development Policy*) représente ce type de programme.

2. Les programmes d'inclusion obligatoire de logements sociaux ou abordables avec un système d'incitatifs offert par l'administration municipale.

Ce type de politique fait référence aux programmes d'inclusion où les développeurs doivent obligatoirement inclure des logements sociaux ou abordables à leur projet et où l'administration municipale offre des incitatifs financiers ou non financiers pour compenser les pertes de profit engendrées par la politique. Dans ces cas, puisque les développeurs sont contraints à inclure une proportion de logements sociaux ou abordables, les incitatifs peuvent parfois être insuffisants et le programme peut résulter en une perte de profit pour le promoteur. Ces pertes sont généralement relayées aux prix des logements réguliers. Dans le cadre de l'analyse comparative, c'est la politique d'inclusion de logements abordables de Denver (*Inclusionary Housing Ordinance*) qui représente ce type de programme d'inclusion.<sup>22</sup>

3. Les programmes d'inclusion obligatoire de logements sociaux ou abordables.

Ce type de politique fait référence aux programmes d'inclusion où les développeurs doivent obligatoirement inclure des logements sociaux ou abordables à leur projet, mais où l'administration municipale n'offre aucun incitatif afin de compenser les pertes de profit. Dans ces cas, le développeur doit absorber l'entièreté des pertes associées au programme d'inclusion et relayer une partie de ces pertes aux acheteurs ou aux locataires des logements réguliers. Dietderich souligne que ces types de programmes ont des avantages politiques plutôt qu'économiques, notamment

---

<sup>20</sup> ANDREW G. DIETDERICH, « An egalitarian's market: The economics of Inclusionary Zoning reclaimed », *Fordham Urban Law Journal*, Vol. 24 n° 1, 1996, p. 47-65.

<sup>21</sup> VILLE DE MONTRÉAL, « Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels : bilan des retombées 2005-2018 », 2019, p. 5.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 65-84.

puisqu'ils ne rendent pas la ville plus abordable et ne permettent pas de produire substantiellement plus de logements sociaux ou abordables, mais ces programmes émettent une image forte d'un conseil qui désire renverser le *statu quo*.<sup>23</sup> Le projet de *Règlement pour une métropole mixte* de la Ville de Montréal entre dans cette catégorie. Le programme d'inclusion de Stuttgart (*Stuttgart Inner Development Programme*) a été analysé dans le cadre de cette recherche.

Ainsi, les trois types de politique d'inclusion de logements abordables ou sociaux énoncés par Dietderich sont principalement des programmes qui visent principalement à imposer le poids du financement du logement subventionné au marché privé. Cependant, certaines villes ont des stratégies totalement différentes. En effet, les deux extrêmes du spectre de l'intervention de l'État dans le marché de l'habitation sont tout aussi possibles et valorisés par les municipalités à travers le monde. Ces deux stratégies municipales en matière d'habitation peuvent être décrites comme suit :

4. Aucune contrainte d'inclusion de logements abordables ou sociaux.

Ce type de stratégie réfère à un programme où l'administration municipale n'exige aucune inclusion de logements abordables aux projets des développeurs. Ces stratégies municipales en matière d'habitation ne signifient pas qu'il n'y a aucune contrainte imposée au marché privé. En effet, dans ces cas, l'administration municipale planifie et coordonne la construction sur son territoire et assure qu'elle est cohérente avec ses objectifs. Ces programmes se retrouvent majoritairement dans certaines grandes villes américaines ou dans certaines villes où le marché immobilier n'est pas suffisamment important pour justifier une politique d'inclusion de logements abordables ou sociaux. Dans le cadre de l'analyse comparative, la stratégie en habitation d'Indianapolis (*Neighborhood Investment Strategy*) a été étoffée.

5. Les programmes de construction des logements sociaux ou abordables étatiques.

Ce type d'action publique fait référence aux programmes où l'État assume la construction et la gestion du logement abordable et social. Dans ces cas, les gouvernements municipaux ou nationaux dédient d'importants postes budgétaires au financement du logement subventionné et une grande proportion des habitants de ces municipalités résident dans ces logements. Ce sont majoritairement des villes d'Europe centrale, d'Europe de l'Est et d'Asie qui sont dotées de ce type de programme. Ces programmes sont généralement caractérisés par une acceptabilité sociale de l'intervention de

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 84-102.

l'État dans le marché privé et de grands investissements nationaux dans le logement. Aux fins de cette analyse, la politique de Vienne (*Limited-Profit Housing Act*) a été analysée.

## **LES CINQ CAS**

Afin de brosser un portrait général des différentes variantes du zonage inclusif et des stratégies d'habitation alternatives, les politiques publiques en matière d'habitation de cinq villes à travers le monde représentant une des cinq catégories énoncées précédemment a été analysée et comparée. Ces villes sont Boston, Denver, Stuttgart, Indianapolis et Vienne. Les objectifs des programmes sont tous similaires, soit préserver ou améliorer l'abordabilité générale du logement et augmenter le stock de logements dédiés aux personnes ayant un faible revenu.

### **BOSTON, MASSACHUSETTS**

Adoptée en 2000, l'*Inclusionary Development Policy* de la Ville de Boston exige l'inclusion de logements abordables dans tous les projets immobiliers résidentiels de dix unités ou plus et qui remplit une des conditions suivantes :

- Le projet requiert une modification réglementaire;
- Le projet est subventionné par l'administration municipale;
- Le projet est construit sur un terrain appartenant à la municipalité.<sup>24</sup>

Le programme d'inclusion de Boston est appliqué sur une base volontaire. C'est-à-dire que les développeurs ont le choix entre planifier et réaliser un projet de plein droit sur un terrain privé, sans contraintes d'inclusion de logements abordables, ou de planifier et réaliser un projet nécessitant une modification réglementaire, avec une contrainte d'inclusion de logements abordables. La politique a été modifiée à quatre reprises afin d'augmenter la proportion de logements abordables à inclure dans les projets et le montant à verser par logement si l'exigence est remplie par une contribution financière.<sup>25</sup>

Depuis 2015, la politique distingue trois zones où les exigences d'inclusion diffèrent. Ces zones ont été délimitées selon la valeur médiane du pied carré de logement dans les différents quartiers. La zone A correspond aux quartiers centraux, la zone B aux quartiers périphériques et la zone C aux quartiers les plus éloignés du centre-ville. Les exigences du règlement diffèrent également

---

<sup>24</sup> BOSTON PLANNING & DEVELOPMENT AGENCY, « Boston's inclusionary development policy: leveraging private development for affordable housing », 2019, p. 4.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 10.

selon le mode de contribution choisi par le développeur. En effet, l'administration municipale permet l'inclusion des unités abordables directement sur le site du projet, hors du site du projet ou le paiement d'une contribution financière.

	Zone A	Zone B	Zone C
Sur le site du projet	13% des unités	13% des unités	13% des unités
Hors du site du projet	18% des unités	18% des unités	15% des unités
Contribution financière (condo)	18% de la moitié de la valeur des unités (380 000\$ minimum)	18% de la moitié de la valeur des unités (300 000\$ minimum)	15% de la moitié de la valeur des unités (200 000\$ minimum)
Contribution financière (locatif)	18% des unités à 380 000\$ par unités	18% des unités à 300 000\$ par unités	15% des unités à 200 000\$ par unités

**Tableau 2** : Modalités de l'Inclusionary Development Policy selon la zone et le mode de contribution.

**Source:** BOSTON PLANNING & DEVELOPMENT AGENCY, « Boston's inclusionary development policy: leveraging private development for affordable housing », 2019, p. 15.

Ensuite, la Ville de Boston définit clairement le prix plafond d'un logement abordable, selon la taille et le secteur, afin que les développeurs puissent intégrer précisément les prix de location ou de vente des unités abordables à leur montage financier. En effet, une unité locative abordable doit être louée à un prix situé entre 958\$ par mois à 1 774\$ par mois et une unité en copropriété doit être vendue à un prix situé entre 127 600\$ et 265 800\$. Ces montants correspondent à la capacité de payer d'un ménage qui gagne respectivement entre 70% et 80% du revenu médian régional.<sup>26</sup>

Donc, la politique d'inclusion de logements abordables de Boston s'apparente à la *Stratégie d'inclusion de logements sociaux* de la Ville de Montréal. Considérant que les développeurs ont toujours l'option de construire un projet conforme à la réglementation, sans inclure de logements abordables, la politique est peu contraignante envers ceux-ci. En fait, l'inclusion de logements sociaux à Boston peut être profitable pour le développeur dans la mesure où le coût de l'inclusion est inférieur aux gains issus de la modification réglementaire.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 7.

## DENVER, COLORADO

Entre 2002 et 2017, la Ville de Denver a appliqué une politique d'inclusion de logements abordables plutôt controversée. Le programme a connu plusieurs modifications majeures au fil du temps et principalement en 2013 et 2014, alors que les élus considéraient le programme d'inclusion comme un échec.<sup>27</sup> En décembre 2016, le conseil a décidé d'abandonner la politique et opte désormais plutôt pour l'attribution d'un budget annuel de 15 millions \$ par année pour la construction et la réhabilitation de logements abordables.

La politique de Denver était obligatoirement appliquée à chaque projet résidentiel de 30 unités ou plus, sans incitatifs offerts par la Ville. L'administration municipale contraignait les développeurs à inclure 10% de logements abordables et définissait clairement le prix plafond des logements et la durée minimale du prix fixé. En effet, une unité était considérée abordable si elle était vendue ou louée à un montant équivalent à la capacité de payer d'un ménage ayant un revenu de 80% à 95% du revenu médian régional, selon la présence de services dans le bâtiment (stationnements souterrains ou ascenseur). Puis, la politique exigeait que le prix des unités abordable demeure fixé pour une durée de 15 ans. Enfin, Denver permettait trois modes de contribution afin de remplir les exigences de la politique, soit l'inclusion des unités abordables dans le projet (*on-site*), la construction des unités dans un projet distinct (*off-site*) ou le paiement d'une contribution financière.<sup>28</sup>

En 2013, plusieurs acteurs soulignaient l'inefficacité de la politique puisqu'elle n'avait permis de construire que sept unités abordables en 2012 et aucune en 2013. Lors de l'adoption de la modification majeure de la politique, le maire Michael Hancock a affirmé que la politique avait été une erreur.<sup>29</sup> Très similairement au projet de règlement de la Ville de Montréal, les opposants soulignent que le programme d'inclusion a rendu le marché de l'habitation généralement moins abordable, sans pour autant combler la carence en logements abordables.

En réponse à ces critiques, l'administration municipale a modifié la politique en 2014 afin d'y inclure certains incitatifs qui devaient compenser les pertes des développeurs, dont notamment :

---

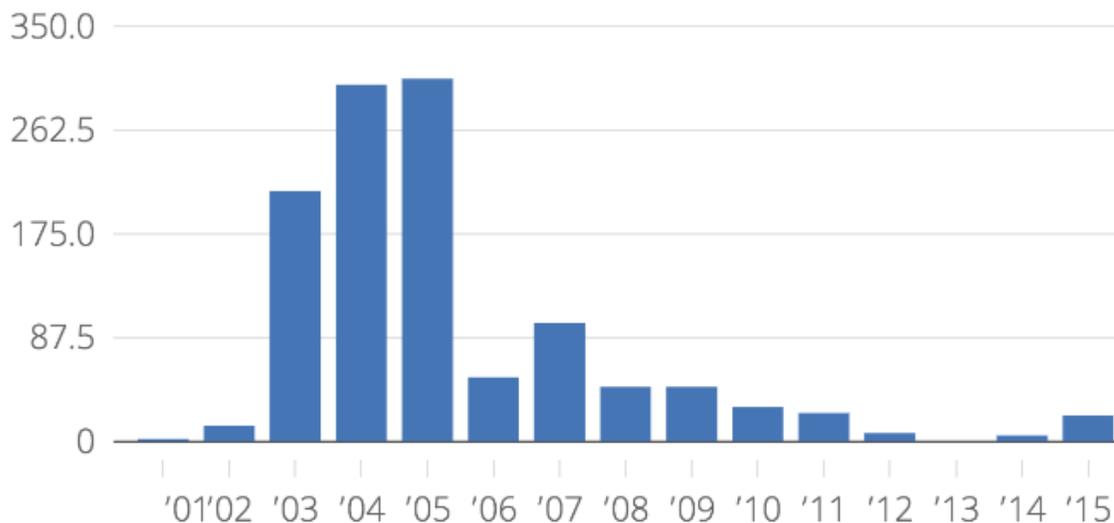
<sup>27</sup> MEGAN ARELLANO, « Denver wants to phase out its Inclusionary Housing Ordinance... what does that mean? », *Denverite*, 2016, [en ligne].

<sup>28</sup> CITY OF DENVER, « Inclusionary housing ordinance: summary of current ordinance and proposed revisions », 2014, p.1.

<sup>29</sup> MEGAN ARELLANO, « Denver wants to phase out its Inclusionary Housing Ordinance... what does that mean? », *Denverite*, 2016, [en ligne].

- Une flexibilité accrue pour les développeurs. C'est-à-dire que, sous réserve de l'approbation du conseil, les projets peuvent contenir moins d'unités abordables si elles sont, par exemple, plus spacieuses, plus abordables que le seuil prescrit, pour une plus longue durée, etc.
- La différenciation de trois zones où le coût de la contribution financière et les incitatifs diffèrent (centre-ville, quartiers centraux et quartiers périphériques).
- L'ajout d'incitatifs non financiers, tels que l'allègement des règles de stationnement, un bonus de densité ou l'octroi plus rapide de permis de construction.<sup>30</sup>

Cependant, même avec l'ajout de plusieurs incitatifs pour les développeurs, les résultats de la politique étaient insatisfaisants et l'administration municipale de Denver a abandonné la politique. En 13 ans, la politique aurait résulté en la construction de 1 166 unités abordables, soit moins de 100 unités par année.



**Figure 3 :** Évolution de nombre d'unités abordables construites en vertu du programme inclusif de Denver.  
**Source:** MEGAN ARELLANO, « Denver wants to phase out its Inclusionary Housing Ordinance... what does that mean? », *Denverite*, 2016, [en ligne].

Plusieurs raisons expliquent l'échec du modèle de Denver, notamment l'application du règlement seulement qu'aux projets de 30 unités ou plus. À cet effet, le conseiller Rafael Espinoza soulignait que ce seuil d'application a favorisé la construction de projets de 29 unités à travers la ville. Additionnellement, le paiement de la contribution financière au fond municipal était une option plus profitable pour les développeurs.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> CITY OF DENVER, « Inclusionary housing ordinance: summary of current ordinance and proposed revisions », 2014, p.2.

<sup>31</sup> MEGAN ARELLANO, « Denver wants to phase out its Inclusionary Housing Ordinance... what does that mean? », *Denverite*, 2016, [en ligne].

La nouvelle stratégie de la Ville de Denver consiste en la construction et la réhabilitation de logements abordables en partenariat avec le gouvernement du Colorado. En effet, l'administration municipale a mis sur pied un fonds de placement (*Permanent housing trust fund*) qui sert exclusivement à construire des unités abordables. Selon le gouvernement du Colorado, le fonds atteindra 82 millions de \$ par années et permettra de construire plus de 1 000 unités par ans, soit dix fois les résultats annuels de la politique.<sup>32</sup>

Donc, le programme d'inclusion de logements abordables de Denver est passé d'une politique contraignante pour les développeurs à une politique où l'administration publique participe au marché de l'habitation plutôt que de le réglementer. L'ajout d'incitatifs non financiers pour compenser les pertes des développeurs s'est avéré peu efficace dans ce cas-ci pour favoriser la construction d'unités abordables. L'*Inclusionary Housing Ordinance*, dans sa forme initiale, s'apparente au projet de règlement inclusif de la Ville de Montréal. En fait, la politique de Montréal est davantage contraignante et permet moins d'échappatoires aux développeurs.

### STUTTGART, ALLEMAGNE

Depuis 2011, la Ville de Stuttgart exige l'inclusion de logements locatifs sociaux, de logements locatifs abordables et de propriétés abordables aux projets des développeurs privés. Les objectifs énoncés par le programme sont similaires à ceux de Montréal, soit d'augmenter l'offre de logements destinés aux personnes à faible et moyen revenu et de soutenir la mixité sociale dans les développements. L'administration municipale définit les publics cibles des différents types de logements et exige la pérennité des prix de ces logements sur une période de 10 à 30 ans, selon le type de logement. À Stuttgart, le terme « logement social » signifie que le logement est destiné à un ménage à faible revenu et « logement abordable » signifie que le logement est destiné à un ménage à revenu moyen.<sup>33</sup>

Les exigences sont parmi les plus contraignantes au monde pour les développeurs privés et s'apparentent définitivement au projet de règlement de la Ville de Montréal. En effet, la politique vise l'inclusion de 30% à 50% de logements subventionnés, selon les caractéristiques du projet. La politique s'applique à tous les projets immobiliers résidentiels et les exigences diffèrent selon le lieu d'implantation des unités sociales ou abordables :

---

<sup>32</sup> JOE RUBINO, « Colorado's affordable housing war chest will grow by millions in the coming years. Will it be enough? », *Denver Post*, 2019, [en ligne].

<sup>33</sup> STUTTGARTER STADT, « Konditionen des Stuttgarter Innenentwicklungsmodells (SIM) », 2019, p. 1.

- Dans les cas où les logements subventionnés sont inclus directement dans le projet, 20% de la surface de plancher habitable doit être dédiée à du logement social locatif et 10% à du logement locatif abordable ou à des propriétés abordables.
- Dans le cas où les logements subventionnés sont construits hors du site du projet, 30% de la surface de plancher habitable doit être dédiée à du logement locatif social et 15% à du logement locatif abordable ou à des propriétés abordables.
- Dans le cas où le promoteur construit un projet sur un terrain public, 50% de la surface de plancher habitable doit être du logement locatif social.
- Dans le cas où le projet est construit au centre-ville, 20% de la surface de plancher habitable doit être du logement locatif social s'ils sont inclus dans le projet et la proportion passe à 30% s'ils sont inclus hors du site du projet.<sup>34</sup>

En addition à ces contraintes d'inclusion de logements, la Ville de Stuttgart définit clairement les prix plafonds et les délais minimaux de pérennité des prix des différents types d'unités (social locatif, abordable locatif et propriété abordable).

Type de logement	Prix plafonds	Délai minimal de pérennité
Social locatif	Entre 7,50€ et 9€/m <sup>2</sup> par mois	30 ans
Abordable locatif	Entre 9€ et 10,50€/m <sup>2</sup> par mois	20 ans
Propriété abordable	Entre 3 500€ et 5 100€/m <sup>2</sup>	10 ans

**Tableau 3** : Prix plafonds et délais minimaux de pérennité selon le type de logement.

**Source** : VILLE DE STUTTGART, « Konditionen des Stuttgarter Innenentwicklungsmodells (SIM) », 2019, p. 2-3.

Donc, le modèle de Stuttgart est très similaire au projet de règlement de Montréal. La politique est très contraignante envers les développeurs privés puisque ceux-ci doivent obligatoirement inclure une importante proportion de logements inclusifs et l'administration municipale n'offre aucun incitatif afin de compenser les pertes de profit engendrées par la politique. Cependant, le cas de Stuttgart se distingue notamment en raison du cadre légal de l'Allemagne en matière d'urbanisme. En effet, les lois urbanistiques nationales prévoient un éventail de mesures qui permettent de réduire les délais d'émission de permis, les coûts et l'incertitude pour les projets immobiliers.<sup>35</sup>

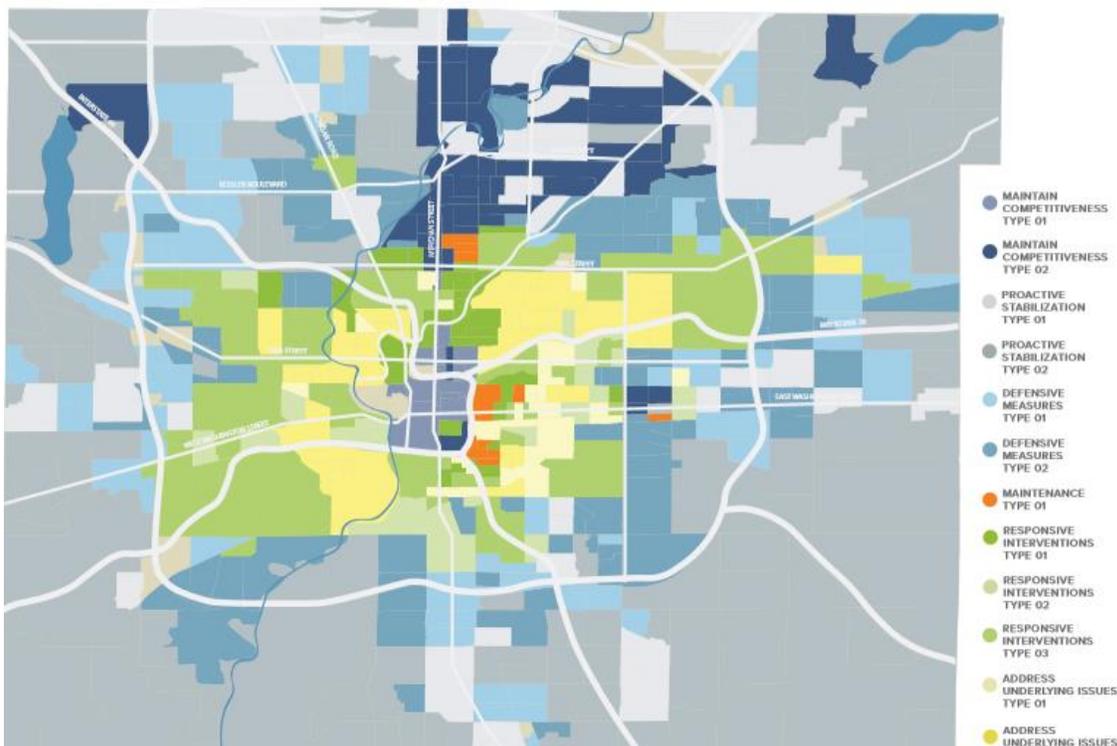
<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 1-2.

<sup>35</sup> ANNA GRANATH HANSSON, « Inclusionary housing policies in Gothenburg, Sweden, and Stuttgart, Germany: the importance of underlying institutions », *Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research*, Vol 14 n° 1, 2019, p. 47.

## INDIANAPOLIS, INDIANA

Parmi les dix villes les plus abordables au monde, la stratégie de la Ville d'Indianapolis en matière d'habitation est plutôt différente des cas précédents. En effet, plutôt que de réglementer le marché en contraignant les développeurs privés à inclure des logements abordables à leurs projets, Indianapolis mise sur la planification et la coordination des investissements immobiliers publics, privés et communautaires en fonction des besoins spécifiques des différents secteurs de la ville. Le plan stratégique en habitation est intégré au plan directeur afin d'y accorder une valeur légale et a pour objectif d'accroître la population, les opportunités de cette population et l'assiette fiscale de la région métropolitaine d'Indianapolis.<sup>36</sup>

L'élaboration du *Neighborhood Investment Strategy* s'est effectuée en quatre étapes, soit la caractérisation des typologies résidentielles de la région métropolitaine d'Indianapolis, l'inventaire des investissements réalisés dans les dernières années, l'identification des bonnes pratiques applicables à la région et la création d'outils adaptés aux besoins des différentes typologies et des différents quartiers.<sup>37</sup>



**Figure 4** : Les différentes interventions ciblées dans la région d'Indianapolis.

**Source:** CITY OF INDIANAPOLIS, « Neighborhood Investment Strategy », *Comprehensive Plan for the City-County*, 2017, p. 65.

<sup>36</sup> CITY OF INDIANAPOLIS, « Neighborhood Investment Strategy », *Comprehensive Plan for the City-County*, 2017, p. 7.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 7.

Le plan prévoit six types d'interventions classés selon les besoins des quartiers afin de maintenir un marché immobilier sain : maintien de la compétitivité, stabilisation proactive, mesures défensives, maintenance, interventions réactives et résolution des problèmes sous-jacents. Donc, les différents quartiers sont identifiés et classés au plan selon le type de marché résidentiel et le volume d'investissements nécessaires au sein développement du marché. Les six types d'interventions visent différentes fins et différents secteurs :

#### 1. *Maintain competitiveness*

Ces interventions visent principalement les quartiers autour du centre-ville d'Indianapolis et sont celles qui vivent la plus grande pression du marché. Les principales interventions prévues visent notamment à maintenir la compétitivité du secteur face aux banlieues par la diversification de l'offre en logements, l'amélioration de l'espace public et la lutte à l'itinérance.

#### 2. *Proactive stabilization*

Ce type d'intervention vise les banlieues fortes de la région métropolitaine d'Indianapolis. En bref, ce sont des quartiers à faible marchabilité situés le long des autoroutes. Les interventions visent principalement à limiter le déclin et le désinvestissement de ces banlieues qui deviennent de moins en moins attractives par le redéveloppement de bâtiments dévitalisés, la reconfiguration de rues et la diversification de l'offre en logements.

#### 3. *Defensive measures*

Cette catégorie d'intervention cible les centres commerciaux de banlieue et les banlieues de deuxième couronne. Les objectifs sont de redévelopper les espaces commerciaux et intensifier le stock de logements par la mise en place d'un programme d'aide à l'accès à la propriété, l'aide aux commerçants et un support aux propriétaires qui souhaitent redévelopper leur propriété.

#### 4. *Address underlying issues*

Ces interventions sont dirigées vers les quartiers les plus denses, hors centre-ville. Ces quartiers se caractérisent par un lot de problématiques complexes : pauvreté, détérioration du cadre bâti et taux de criminalité élevé. Paradoxalement, ces quartiers connaissent également une forte pression due à leur proximité au centre-ville. Les actions prévues dans ces quartiers visent principalement à réduire la criminalité et la pauvreté afin d'attirer les investissements. Ces mesures prennent une

forme moins urbanistique, soit l'éducation financière, l'accès à des soins de santé à coûts réduits et l'aide juridique.

### 5. *Responsive interventions*

Les secteurs visés par ces interventions sont les anciens centres urbains situés à proximité du centre-ville, mais à longue distance du transport collectif structurant et des commerces de proximité. Les interventions visent l'accession à la propriété et la requalification urbaine par le redéveloppement de bâtiments dévitalisés, la mise en place d'un programme d'attraction des entreprises et un programme d'aide à la réhabilitation d'immeubles.

### 6. *Maintenance*

La dernière catégorie d'intervention représente la plus petite portion du territoire. Elle vise principalement les secteurs adjacents aux quartiers centraux où les valeurs foncières évoluent très rapidement. Les actions privilégiées ont pour objectifs de maintenir l'abordabilité des secteurs tout en conservant le momentum des investissements par un programme de protection des locataires, la préservation du stock de logements abordables et un programme d'aide à la réhabilitation d'immeubles.<sup>38</sup>

Donc, la stratégie d'Indianapolis en matière d'abordabilité du marché de l'habitation est décentralisée et peu contraignante pour les développeurs. En étudiant les besoins spécifiques de chaque quartier, l'administration municipale peut adapter ses interventions et les investissements aux spécificités de chaque quartier. Ce type de stratégie évite qu'une politique aille des effets non désirés à certains endroits où le marché immobilier comporte certaines particularités. Puis, l'adoption d'un zonage inclusif a été rendue illégale par le Sénat de l'Indiana en 2017 puisque ça constitue, à leur sens, une atteinte à la propriété privée.

## VIENNE, AUTRICHE

Le modèle Viennois en matière de logements sociaux consiste en un système complexe de financement, d'administration et de réglementation entre les deux paliers de gouvernements (national et provincial) qui prend racine à la fin de la Première Guerre mondiale. En effet, la Ville de Vienne est le plus grand propriétaire foncier d'Autriche, avec environ 220 000 appartements

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 67-125.

locatifs à son actif et près de 60% des Viennois résidants dans des logements publics.<sup>39</sup> Au niveau fédéral, trois lois régissent la construction et la gestion des logements publics : *Limited-Profit Housing Act*, *Tenancy Act* et *Home Ownership Act*. Accompagnées d'un financement annuel d'environ 450 millions de € provenant de l'impôt sur le revenu et la taxe d'affaires, ces lois constituent le cadre législatif fondamental du logement public autrichien. Au niveau de la province de Vienne, c'est le *Building Ordre* qui régit l'entièreté de la pratique de l'urbanisme (comparable à la LAU au Québec).<sup>40</sup>

D'abord, chacune des trois lois fédérales autrichiennes joue un rôle de grande importance dans le casse-tête du logement public de Vienne :

### 1. *Limited-Profit Housing Act*

Cette loi dicte les règles générales que doivent respecter les organismes œuvrant dans le milieu du logement public. Sous cette loi, plus de 200 organismes gèrent environ 650 000 appartements locatifs à travers l'Autriche et construisent environ 15 000 nouvelles unités par années.<sup>41</sup> La loi prescrit notamment les subventions que peuvent recevoir ces organismes, le prix de revente ou le prix de location des unités et l'obligation de réinvestir les profits de l'organisme dans la construction de logements publics. L'encadrement strict et la supervision par le gouvernement provincial de ces organismes font en sorte que ceux-ci prennent une forme semi-publique, orientée vers le bien commun. D'ailleurs, il est interdit pour une firme de développement immobilier de posséder un organisme de construction ou de gestion de logements public. La loi prévoit également certaines dispositions pour l'octroi de contrats pour le développement de terrains publics. Dans ces cas, la Ville lance un appel d'offres pour la construction de logements et les entreprises privées répondent par la proposition d'un projet complet. Le contrat est octroyé selon des critères précis.<sup>42</sup>

### 2. *Tenancy Act*

Cette loi encadre la tenure locative des appartements en Autriche. Elle garantit un ensemble de droits aux locataires contre l'expropriation et la hausse des prix et dicte les obligations de chaque partie dans les ententes contractuelles. La loi offre également un *right-to-buy* aux locataires de

---

<sup>39</sup> WOLFGANG FÖRSTER, « The Vienna Model of Social Housing », *University of Calgary*, 2018, p. 2.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>41</sup> WOLFGANG AMANN, « The Austrian system of Social Housing Finance », *Institute for Real Estate, Construction and Housing*, 2005, p. 10.

<sup>42</sup> WOLFGANG FÖRSTER, « The Vienna Model of Social Housing », *University of Calgary*, 2018, p. 2.

logements publics. C'est-à-dire que ces locataires ont l'opportunité d'acheter leur appartement après dix ans de location.<sup>43</sup>

### 3. *Home Ownership Act*

Comparablement à la *Tenancy Act*, cette loi encadre les différents mécanismes d'accès à la propriété en Autriche. En matière de logement public, la loi balise l'accès aux propriétés sociales.

Donc, le modèle viennois semble difficilement calquable ailleurs dans le monde. En effet, les politiques qui encadrent la construction de logements publics à Vienne sont indissociables de leur contexte historique, politique et administratif. Émanant d'une décision d'après-guerre, l'Autriche a déterminé et assuré que le logement serait un domaine majoritairement pris en charge par l'État.<sup>44</sup> L'adoption de ces politiques entre les années 1920 et 1950 a façonné le marché de l'habitation au cours du dernier siècle. Cependant, ce type de décision et les répercussions sur le marché viennois sont indissociables du rôle prépondérant de l'État dans la construction et la gestion des logements.

## COMPARAISON

À la lumière de ces cinq cas, il est désormais possible de répondre à la première question de recherche : comment se distinguent les réponses gouvernementales à l'inabondabilité des villes ? En effet, les distinctions entre les politiques peuvent être approchées selon trois catégories qui représentent également trois temporalités différentes du processus d'adoption d'une politique publique. D'abord, en amont de la politique, plusieurs variations s'expliquent par le contexte national ou institutionnel du pays dans lequel la ville est située. Puis, au moment de la planification et de l'adoption, ce sont plutôt des éléments de contexte politique et des marchés locaux qui différencient les cas étudiés. Enfin, en aval de la politique, les précautions prises quant à la réaction du marché face à la politique démontrent des points de distinction entre les différentes stratégies adoptées par les Villes.



**Figure 5** : Les trois catégories de distinctions entre les politiques et leur place dans le processus.

<sup>43</sup> WOLFGANG FÖRSTER, « The Vienna Model of Social Housing », *University of Calgary*, 2018, p. 3.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 1.

## CONTEXTE NATIONAL OU INSTITUTIONNEL

D'abord, les contextes nationaux et institutionnels diffèrent énormément d'une région à l'autre. D'un point de vue fondamental, l'idéologie dominante d'un pays en matière d'intervention de l'État dans les marchés influe sur le type de stratégie qu'adoptent les villes en matière de logement. En effet, les différences entre les cas américains et européens démontrent un fossé entre la manière de percevoir l'intervention de l'état dans le marché privé entre ces deux continents. D'une part, Boston et Indianapolis ont opté pour des stratégies qui limitent les incidences sur les propriétés privées des individus, alors que d'autre part, Stuttgart et Vienne encadrent et contrôlent une grande proportion du stock foncier de leur territoire. En Amérique du Nord, le projet de règlement de la Ville de Montréal est un « mouton noir ». La politique proposée s'apparente davantage aux cas européens par leur grande proportion de contrôle sur le produit du développeur. Cependant, le Québec a un riche passé qui témoigne d'un interventionnisme étatique plus prévalent qu'ailleurs en Amérique du Nord, notamment lors de la Révolution tranquille des années 1960.

Puis, similairement au cas de Montréal, où l'adoption du règlement a nécessité l'habilitation légale par le gouvernement du Québec (Loi 122), les stratégies en habitation des cinq cas étudiés dépendent de l'habilitation du gouvernement national. De fait, le gouvernement peut imposer des balises aux Villes qui font varier la stratégie adoptée. Par exemple, À Indianapolis, l'État de l'Indiana a rendu illégale l'adoption de ce type de règlement puisque ça constitue, à leur sens, une atteinte à la propriété privée. L'administration municipale devait donc obligatoirement formuler un plan qui limitait les contraintes au développement. À Stuttgart, l'adoption de politiques inclusives et l'allocation de logements à certains types de ménages sont permises, voire valorisées, par le gouvernement habilitant.<sup>45</sup> Les politiques inclusives des villes dépendent donc énormément des balises émises par les paliers supérieurs lors de l'habilitation.

Ensuite, la stratégie en habitation des villes diffère énormément selon le niveau de financement en provenance des paliers supérieurs dans la construction de logements. À Vienne, l'immense financement étatique (450 millions de \$) remonte à la fin de la Première Guerre mondiale et s'est inscrit dans l'ADN du marché immobilier de l'Autriche au cours du dernier siècle. Aujourd'hui, l'administration publique autrichienne et viennoise est le plus important acteur du marché immobilier d'Autriche. Aux États-Unis, le financement provient plutôt des états et crée une

---

<sup>45</sup> ANNA GRANATH HANSSON, « Inclusionary housing policies in Gothenburg, Sweden, and Stuttgart, Germany: the importance of underlying institutions », *Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research*, Vol 14 n° 1, 2019, p. 50.

situation plus complexe où les 51 états ont 51 stratégies différentes en matière d'habitation. À Denver, par exemple, la suppression de la politique de zonage inclusif a coïncidé avec le déblocage d'importantes sommes pour le logement abordable par le gouvernement du Colorado. Au Canada, les différentes politiques inclusives des grandes villes ont principalement émergé à la suite du désengagement du gouvernement fédéral du financement du logement social. De fait, le logement social a été une victime collatérale de la récession de 1990-1993 et depuis, le réengagement du gouvernement canadien a été plutôt minimal.<sup>46</sup> L'insuffisance du financement étatique au Canada incite les gouvernements municipaux à mettre en place des mesures afin d'y pallier.

### MARCHÉ LOCAL ET CONTEXTE POLITIQUE

Ensuite, au moment de la planification et de l'adoption de la politique inclusive, il semble y avoir deux facteurs primordiaux qui influencent la stratégie privilégiée par les Villes étudiées. En effet, certaines distinctions quant au processus de planification et aux modalités des politiques publiques émanent des conditions du marché immobilier local et de l'agenda politique du conseil de ville.

En premier lieu, la hausse rapide des prix des loyers et des propriétés est un élément de similarité entre les trois cas de zonage inclusif étudiés. En effet, depuis la crise économique de 2008-2009, les prix ont rapidement rattrapé les niveaux d'avant la crise et ont continué de progresser à un rythme supérieur à l'inflation.<sup>47</sup> Dans certains cas comme Montréal, cette augmentation des prix est combinée à un rythme de construction qui ne peut suivre la demande et qui complexifie l'accès à un logement pour certaines populations plus vulnérables. De plus, principalement en Amérique du Nord, les groupes de défense de droits au logement « s'inscrivent définitivement dans une tendance plus combative. »<sup>48</sup> À titre d'exemple, au Québec, ces organismes sont le Regroupement des comités logement et associations des locataires du Québec (RCLACLQ), le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) et la Fédération des locataires d'habitations de loyer modique du Québec (FLHLMQ). Ces organismes ont un poids considérable dans l'échiquier démocratique municipal et provincial et forcent les élus à « faire quelque chose » quant aux problématiques de logement. Ce quelque chose peut prendre plusieurs formes, dont celle d'une politique de zonage inclusif.

---

<sup>46</sup> GREG SUTTON, « Still renovating: A history of Canadian Social Housing Policy », *McGill-Queen's University Press*, 2006, p. 150.

<sup>47</sup> FEDERAL RESERVE BANK OF ST-LOUIS, « Median sale price of Houses sold for the United States », *FRED Economic Data*, [en ligne].

<sup>48</sup> JEAN-VINCENT BERGERON-GAUDIN, « Les luttes relatives au logement au Québec : un portrait historique », dans *Groupes d'intérêt et mouvements sociaux*, dir. Jean-Patrick Brady et Stéphane Paquin, *Presses de l'Université Laval*, 2017, p. 230.

Puis, indépendamment des conditions de marché et aux problématiques locales en habitation, l'agenda politique d'un parti ou d'un conseil de ville est l'ultime initiateur des politiques inclusives dans tous les cas étudiés. Dans les cas de Boston et de Denver, les maires Thomas Menino et Michael Hancock ont tous les deux un passé professionnel au sein de l'organe municipal responsable de l'élaboration de la politique inclusive. À Montréal, le projet de règlement pour une métropole mixte est dans les cartons de *Projet Montréal* depuis 2016, soit avant que la crise du logement soit d'actualité.

### RÉACTION DU MARCHÉ

Enfin, à la suite de l'adoption de la politique, plusieurs points de distinction peuvent être soulevés quant à la réaction du marché face à la politique d'habitation. En adoptant une politique inclusive, les administrations municipales imposent un certain niveau de contrainte sur les marchés immobiliers qui ont des impacts sur les prix de vente ou de location des unités et l'offre en logement. À cet effet, certaines villes prennent des précautions quant à la réaction du marché.

D'entrée de jeu, il est évident que tous les plans, politiques ou stratégies en habitation imposent un certain niveau de contraintes sur les marchés. Cependant, les différents cas étudiés révèlent différents types de contraintes imposés aux marchés de l'habitation. Dans les trois cas où les villes ont adopté des politiques de zonage inclusif (Boston, Denver et Stuttgart), la contrainte imposée aux développeurs est importante puisque ceux-ci doivent internaliser les coûts d'inclusion des logements sociaux ou abordables et intégrer ces coûts au montage financier de leurs projets. Additionnellement, les incitatifs non financiers, tels que l'allègement réglementaire ou le bonus de densité, comprennent un lot d'incertitude pour les développeurs puisque l'étendue des incitatifs revêt d'une décision discrétionnaire de l'administration publique. Dans les cas de Vienne et Indianapolis, la contrainte imposée aux développeurs est moins importante puisque les développeurs n'ont pas à internaliser les coûts d'inclusion de logements abordables, mais la municipalité conserve tout de même un contrôle sur la construction sur le territoire.

La réaction du marché face à une politique inclusive demeure imprévisible et dépend des réalités du marché local. En bref, la littérature démontre que plus la réglementation est contraignante pour les développeurs, plus les logements deviennent généralement moins abordables pour les locataires et les acheteurs. Des prix élevés dans un secteur ne sont pas seulement signe d'une forte demande pour le secteur, mais également une forme de restrictions de l'offre. À cet effet, Glaeser souligne

que les prix élevés des logements ont un lien plus fort avec la réglementation qu'avec les opérations usuelles du libre marché (offre et demande).<sup>49</sup> Donc, les politiques d'inclusion de logements sociaux ou abordables ont des impacts directs sur les restrictions de l'offre en logement et par extension, sur les prix des logements dans une ville.

Finalement, la réaction du marché face aux politiques et stratégies d'habitation se distingue également par la latitude qu'ont les développeurs à contourner les exigences de ces politiques. Tout comme les ménages, les développeurs peuvent faire un compromis entre la forme, le coût et la localisation d'un projet. Le marché peut donc s'adapter à la politique par ces trois canaux. À Denver, par exemple, alors que les contraintes d'inclusion s'appliquaient aux projets de 30 logements ou plus, le territoire a connu une forte augmentation des projets de moins de 30 logements puisque les développeurs pouvaient contourner la réglementation. Au niveau du coût, les développeurs ont également le choix de vendre ou louer les unités à un prix plus élevé, afin de compenser les coûts liés à la politique. Enfin, du point de vue de la localisation, plusieurs critiques du projet de règlement de la Ville de Montréal soulignent que le règlement aurait comme effet de favoriser l'étalement urbain puisque les promoteurs peuvent simplement aller construire au-delà des frontières d'application de la politique inclusive.

## **CONCLUSION**

En résumé, la Ville de Montréal est en processus d'adoption du *Règlement pour une métropole mixte*, un règlement de zonage inclusif parmi les plus contraignants au monde pour les développeurs immobiliers. Les objectifs de cette politique sont de préserver la mixité et l'abordabilité du marché montréalais, de favoriser l'accès universel à un logement décent et de structurer le marché résidentiel. Cependant, la définition même du concept d'abordabilité ne fait pas l'unanimité. Il revient généralement aux gouvernements de définir leur vision de l'abordabilité et de tenter de l'atteindre. En mesurant l'abordabilité du marché montréalais en comparant le coût médian des logements au revenu médian des ménages, l'indice démontre que les logements à Montréal deviennent de moins en moins abordables, mais qu'ils sont considérablement plus abordables qu'à Toronto ou à Vancouver.

La réponse gouvernementale aux problématiques d'habitation qui est de plus en plus observée à travers le monde est le zonage inclusif. Il s'agit d'une politique qui contraint les développeurs

---

<sup>49</sup> EDWARD L. GLAESER ET JOSEPH GYOURKO, « The impact of building restrictions on housing affordability », *FRNBY Economic Policy Review*, 2003, p. 31.

immobiliers à inclure des logements sociaux ou abordables à leurs projets résidentiels. Ce type de politique peut prendre trois formes, soient l'inclusion volontaire, l'inclusion obligatoire avec incitatifs et l'inclusion obligatoire sans incitatifs. Deux autres types de cas peuvent être ajoutés à ces formes d'inclusion, soit une ville où il n'y a aucune contrainte d'inclusion de logements ou une ville où le logement social et abordable est construit par l'État.

Les cinq cas étudiés au cours de cette analyse comparative sont Boston, Denver, Stuttgart, Indianapolis et Vienne. En réponse à la question de recherche, les distinctions entre les politiques peuvent être classées selon trois catégories : les différences de contexte national ou institutionnel, de contexte politique ou de marché local et de réaction du marché. L'analyse de ces distinctions a permis de formuler trois recommandations à l'égard du projet de règlement de la Ville de Montréal à partir des trois catégories précédentes.

### 1. *Mettre en place un dialogue avec les paliers de gouvernement supérieur*

Évidemment, il existe déjà un canal de dialogue entre les gouvernements fédéral, provincial et municipal sur la question du logement. Cependant, la Ville de Montréal doit miser sur les coûts de la mauvaise allocation de l'espace dû à l'inabordabilité de certains quartiers pour motiver le financement des paliers supérieurs dans la construction de logements sociaux et abordables. Aux États-Unis, la littérature estime ces coûts à 10% du PIB national.<sup>50</sup>

Puis, ce canal de dialogue devrait également servir à mettre en place un cadre normatif solide qui permettrait aux développeurs privés d'investir dans la construction ou la gestion d'immeubles sociaux ou abordables sans que ça constitue des pertes pour leur entreprise. L'exemple de Vienne est particulièrement intéressant dans ce cas-ci puisque le système d'appel d'offres pour la construction sur les terrains publics peut servir d'inspiration ailleurs au monde.

### 2. *Favoriser une approche délocalisée et dépolitisée*

D'abord, la mise de côté des intérêts politiques contribuerait à l'élaboration d'une politique inclusive plus efficace. En adoptant une attitude neutre, orientée vers l'analyse approfondie des besoins des différents marchés montréalais, le *Règlement pour une métropole mixte* pourrait répondre plus adéquatement à ses propres objectifs, et ce, sans prendre le risque de créer l'effet inverse. Dans le même ordre d'idée, l'adaptation de la politique aux réalités des différents marchés

---

<sup>50</sup> ALAIN BERTAUD, « Order without design: how markets shape cities », *The MIT Press*, 2018, p. 219.

des différents arrondissements permettrait une politique qui répond plus efficacement aux besoins des secteurs. La *Stratégie d'inclusion de logements abordables* possède déjà, actuellement, un système similaire, où les arrondissements élaborent eux-mêmes leurs objectifs et leurs modalités.

### 3. *Limiter l'internalisation des coûts d'inclusion par les développeurs par l'ajout d'incitatifs*

Sans entrer dans les détails, l'offre de logement est inélastique à court terme et la crise du logement ne pourra se résorber que par la construction de plus de logements. L'ajout d'une contrainte supplémentaire au développement immobilier aura probablement un effet néfaste sur l'ensemble du marché et nuira à la durabilité et la résilience du marché montréalais.

Enfin, cette analyse comparative comporte quelques limites. D'abord, la principale limite a été le manque d'informations disponibles sur certains cas. Outre les documents officiels qui communiquent les modalités des différentes politiques, il y avait très peu de littérature disponible pour contextualiser et critiquer les différents cas spécifiques. Puis, les sources pour les cas européens étaient souvent difficiles d'accès, en raison de la langue. La principale source du cas de Stuttgart, par exemple, est entièrement rédigée en allemand et j'ai dû utiliser l'outil de traduction de Google pour extraire les données. Enfin, la contrainte de temps est également une limite du projet. En effet, la réalisation de cette recherche dans les quatre mois alloués a été suffisante pour brosser un portrait plus général des cinq cas. Cependant, l'ajout d'éléments de contexte économique, historique et politique des différentes villes aurait pu approfondir significativement la recherche.

Finalement, le futur de l'urbanisme laisse entrevoir d'importantes, mais difficiles décisions quant à la planification et la gestion des marchés immobiliers. Entre le libre marché et l'intervention des gouvernements, la lourde tâche de joindre abordabilité, bien-être social et acceptabilité politique représente un des grands défis de la profession. La compréhension des mécanismes de marché ainsi que des enjeux d'abordabilité sont des atouts primordiaux pour les professionnels de l'aménagement et les élus afin de garantir la durabilité et la résilience du marché de l'habitation d'une ville.

## BIBLIOGRAPHIE

ALAIN BERTAUD, « Order without design: how markets shape cities », *The MIT Press*, 2018, 413 p.

ANN HOLLINGSHEAD, « Do inclusionary housing policies promote housing affordability? Evidence from the Palmer decision in California », *Lincoln Institute of Land Policy*, 2015, 23 p.

ANNA GRANATH HANSSON, « Inclusionary Housing Policies in Gothenburg, Sweden, and Stuttgart, Germany: the importance of underlying institutions », *Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research*, Vol 14 n° 1, 2019, p. 7-28.

ANDREW G. DIETDERICH, « An egalitarian's market: The economics of Inclusionary Zoning reclaimed », *Fordham Urban Law Journal*, Vol. 24 n° 1, 1996, p. 25-104.

BOSTON PLANNING & DEVELOPMENT AGENCY, « Boston's inclusionary development policy: leveraging private development for affordable housing », 2019, 22 p.

DEMOGRAPHIA, « 16th annual Demographia International Housing Survey: 2020 », 2020, 64 p.

CITY OF DENVER, « Inclusionary housing ordinance: summary of current ordinance and proposed revisions », 2014, [en ligne], <https://www.denvergov.org/content/denvergov/en/denver-council-district-12/priorities/inclusionary-housing-ordinance.html>.

CITY OF INDIANAPOLIS, « Neighborhood Investment Strategy », *Comprehensive Plan for the City-County*, 2017, 195 p.

EDWARD L. GLAESER ET JOSEPH GYOURKO, « The impact of building restrictions on housing affordability », *FRNBY Economic Policy Review*, 2003, 19 p.

FRAPRU, « Montréal : métropole inclusive ou exclusive? », Mémoire du FRAPRU déposé à l'OCPM, 2019, 14 p.

GREG SUTTON, « Still renovating: A history of Canadian Social Housing Policy », *McGill-Queen's University Press*, 2006, 328 p.

JEAN-VINCENT BERGERON-GAUDIN, « Les luttes relatives au logement au Québec : un portrait historique », dans *Groupes d'intérêt et mouvements sociaux*, dir. Jean-Patrick Brady et Stéphane Paquin, *Presses de l'Université Laval*, 2017, p. 219-240.

JENNY SHUETZ ET AL., « Silver bullet or Trojan Horse? The effects of Inclusionary zoning on local housing markets in the United States », *Urban Studies*, vol 48 n° 2, 2011, p. 297-329.

JOE RUBINO, « Colorado's affordable housing war chest will grow by millions in the coming years. Will it be enough? », *Denver Post*, 2019, [en ligne], <https://www.denverpost.com/2019/08/25/colorado-affordable-housing-funding/>.

MARIO POLÈSE, « Règlement pour une métropole mixte », Mémoire déposé à l'OCPM, 2019, 23 p.

MEGAN ARELLANO, « Denver wants to phase out its Inclusionary Housing Ordinance... what does that mean? » *Denverite*, 2016, [en ligne], <https://denverite.com/2016/07/14/denver-wants-sunset-inclusionary-housing-ordinance-mean/>.

NICHOLAS BRUNICK ET AL., « Voluntary or Mandatory inclusionary housing? Production, predictability and enforcement », *Business and professional people for the public interest*, 2004, 11 p.

PROJET MONTRÉAL, « Programme 2017 », 2017, 61 p.

SCHL, « À propos du logement abordable au Canada », [en ligne], <https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/developing-and-renovating/develop-new-affordable-housing/programs-and-information/about-affordable-housing-in-canada>.

SENATE OF INDIANA, « Senate Bill 558 », 2017, [en ligne], <http://iga.in.gov/legislative/2017/bills/senate/558/#digest-heading>.

STUTTGARTER STADT, « Konditionen des Stuttgarter Innenentwicklungsmodells (SIM) », 2019, 4 p.

VILLE DE MONTRÉAL, « Sommaire décisionnel : Règlement pour une métropole mixte », *OCPM*, 2019, 12 p.

VILLE DE MONTRÉAL, « Règlement pour une métropole mixte : Montréal, métropole de l'habitation », 2019, 40 p.

VILLE DE MONTRÉAL, « Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels : bilan des retombées 2005-2018 », 2019, 26 p.

WOLFGANG FÖRSTER, « The Vienna Model of Social Housing », *University of Calgary*, 2018, 9 p.

WOLFGANG AMANN, « The Vienna Model of Social Housing Finance », *Institute for Real Estate, Construction and Housing*, 2005, 27 p.