



MEMO / NOTE DE SERVICE

Information previously distributed / Information distribuée auparavant

TO: Planning and Housing Committee

DESTINATAIRE : Comité de la planification et du logement

FROM: Debbie Stewart, General
Manager, Strategic Initiatives
Department

Contact : debbie.stewart@ottawa.ca;
613-580-2424 x29045

EXPÉDITRICE : Debbie Stewart,
directrice générale,
Direction générale des initiatives
stratégiques

Personne-ressource :
debbie.stewart@ottawa.ca
613-580-2424, poste 29045

DATE: November 8, 2024

Le 8 novembre 2024

FILE NUMBER: ACS2024-SI-HSI-0014

NUMÉRO DU DOSSIER : ACS2024-SI-
HSI-0014

SUBJECT: Affordable Housing Acquisition/Preservation Fund

OBJET : Fonds d'acquisition ou de préservation de logements abordables

La présente note de service donne suite à la motion [2024-OCC-CCS-0035](#) adoptée à la séance du Conseil municipal le 17 avril 2024. Cette motion invitait le personnel à évaluer, d'ici au troisième trimestre de 2024, le bien-fondé du Fonds d'acquisition ou de préservation de logements abordables de la Ville d'Ottawa et de la stratégie afférente, dont un fonds consacré à l'acquisition de logements abordables, y compris les terrains, comparable au Multi-Residential Acquisition Fund (MURA) de la Ville de Toronto et au Affordable Housing Funding Program (AHFP) de la Ville d'Hamilton. Cet examen est appelé à s'étendre, d'ici au troisième trimestre de 2024, à la consultation des partenaires du secteur dans la localité, dont l'Ottawa Community Land Trust (OCLT) et la Société de logement communautaire d'Ottawa (SLCO), le Multi-Residential Acquisition Fund (MURA) de la Ville de Toronto et l'Affordable Housing Funding Program (AHFP) de la Ville d'Hamilton. Le Conseil a demandé au personnel de la Ville de rendre compte des

constatations de cette évaluation en fonction de la mise à jour du plan financier à long terme pour le logement abordable et du budget de 2025.

SYNTHÈSE ADMINISTRATIVE

La Ville d'Ottawa s'est penchée sur la viabilité d'instituer le Fonds municipal d'acquisition ou de préservation du logement abordable, conformément à la directive donnée par le Conseil municipal en avril 2024. Cette note de service a pour objectif d'évaluer le succès du fonds d'acquisition pour tenir compte de la perte de logements abordables et pour envisager d'adopter des modèles comme le Multi-Residential Acquisition Fund de Toronto et l'Affordable Housing Funding Program d'Hamilton. Ces programmes permettent aux municipalités et aux organismes de logement à but non lucratif d'acquérir rapidement des propriétés locatives abordables dans certains cas, ce qui empêche que ces propriétés soient réaménagées pour construire des logements à offrir au prix du marché. Toutefois, il faut mener attentivement l'analyse de rentabilité de chaque opération d'acquisition compte tenu de la vétusté et de l'état des propriétés, de la viabilité opérationnelle, des frais d'entretien et de la stabilité du courant de revenus locatifs. Parmi ces considérations, il faut évaluer l'impact net de l'investissement consacré au financement dans l'aménagement de la remise à neuf de logements par rapport à celui de l'investissement consacré à la construction de logements neufs dans l'accès aux prochains courants de financement du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial.

Ce rapport décrit dans leurs grandes lignes les principales considérations, dont l'analyse financière de l'acquisition par rapport à la construction de nouveaux logements. Les constatations laissent entendre que si les opérations d'acquisition constituent parfois une option viable, les fournisseurs de logements de la localité font état de difficultés comme les frais initiaux élevés et la concurrence sur le marché de l'immobilier, et il faut prendre les décisions d'après l'évaluation de l'état des propriétés. Par exemple, les propriétés plus anciennes réclament souvent d'importants travaux de réparation des infrastructures, ce qui a un impact sur l'abordabilité dans l'ensemble. Le financement, le délai qu'il faut compter pour acquérir les propriétés, les études de faisabilité, les conditions préalables à l'achat, les dépenses en immobilisations et les travaux de réaménagement après l'achat sont autant de facteurs qui peuvent augmenter la complexité et le risque dans ces projets. Or, dans certains cas, une source de financement municipal pour permettre d'effectuer les opérations d'acquisition peut compléter le financement privé, tout en permettant de conclure des contrats sur titres pour garantir l'abordabilité à long terme.

Dans cette note de service, nous confirmons que les programmes actuels de financement des logements de la Ville permettent déjà de mener des opérations d'acquisition, alors que les investissements ont été essentiellement et devraient continuer d'être consacrés à l'accélération de la construction de nouveaux logements grâce aux investissements dans le financement des dépenses en immobilisations. De même, les ressources en personnel ont été aménagées afin de réaliser de nouveaux logements abordables avec services de soutien, ce qui cadre avec le financement provincial et le financement fédéral, qui dépendent de la réalisation des cibles pour la construction de nouveaux logements. Il est important de noter que les opérations d'acquisition n'entrent pas dans le calcul des nouveaux logements et n'augmentent donc pas le parc de logements locatifs dans l'ensemble.

Le personnel s'attend à ce que la SCHL annonce dans le court terme les détails d'un fonds fédéral d'acquisition afin de respecter un engagement annoncé dans le budget de 2024, soit 1,5 milliard de dollars pour lancer un nouveau fonds d'acquisition public. Le

personnel recommande de continuer de consacrer des ressources à la réalisation de nouveaux logements abordables jusqu'à ce que les détails du fonds d'acquisition public du gouvernement fédéral soient connus, puisque ce programme pourrait nier la nécessité de constituer un fonds d'acquisition municipal ou pourrait comporter des conditions particulières de financement dont il faudrait tenir compte.

CONTEXTE

La pénurie de logements abordables est un motif d'inquiétude grandissant dans les régions urbaines de tout le Canada, dont Ottawa. L'analyse consacrée en 2021 aux besoins impérieux en logements indique que 9,4 % des ménages d'Ottawa éprouvent des besoins impérieux en matière de logement; autrement dit, les frais de logement représentent plus de 30 % de leurs revenus bruts, et il n'existe pas, dans leur collectivité, d'autres logements qu'ils pourraient se permettre d'acheter. La majorité des ménages qui éprouvent des besoins impérieux en matière de logement sont des locataires. Dans les dernières années, tous les ordres de gouvernement ont fait des efforts pour résoudre le problème de l'abordabilité des logements, essentiellement en augmentant l'offre.

Perte de logements abordables existants

Les membres du Comité de la planification et du logement ont discuté, à leur réunion du 27 mars 2024, de la perte de logements abordables sur tout le territoire de la Ville; il a entre autres été question des travaux de recherche menés par le Collectif canadien pour la recherche sur le logement (CCRL), qui affirmaient que la Ville d'Ottawa perd 31 logements abordables locatifs offerts au prix du marché pour chaque nouveau logement abordable ajouté au parc de logements locatifs. Les constatations de cette recherche faisaient état de loyers compris entre 750 \$ et 1 000 \$ par mois. Or, les points de repère de l'étude ne tiennent pas compte de l'évolution de l'inflation, ni de la progression du volet du logement dans l'Indice des prix à la consommation. Autrement dit, en veillant à ce que les loyers restent statiques pour les besoins de la comparaison, on ne rend pas fidèlement compte de l'abordabilité aujourd'hui.

Bien qu'on ait des raisons de remettre en cause les constatations de l'étude, le personnel est d'accord pour dire qu'il est probable que le rythme de perte des logements abordables sur le marché soit supérieur au rythme auquel on construit de nouveaux logements abordables. La situation est en partie attribuable à la vétusté et à la localisation du parc immobilier du secteur privé. Les bâtiments sont généralement plus anciens et sont soumis à un contrôle des loyers qui existent depuis longtemps; ils sont souvent situés dans les zones urbaines de la Ville qui sont réaménagées et densifiées. Si, dans sa recherche, le CCRL fait observer que 849 nouveaux logements abordables ont été construits à Ottawa entre 2011 et 2021, les dossiers de la Ville indiquent qu'il s'est construit, durant cette période, 1 816 logements abordables et avec services de soutien à but non lucratif, même si certains loyers sont aujourd'hui supérieurs au seuil abordable de 1 000 \$ au sens de la définition du CCRL. Depuis 2022, il s'est construit 563 nouveaux logements abordables et avec services de soutien supplémentaires. En outre, un total de 1 227 logements abordables étaient soit financés, soit en construction en date d'octobre 2024.

En s'en remettant au rapport du CCRL, l'Alliance to End Homelessness Ottawa (ATEHO) a fait appel à Steve Pomeroy pour rédiger un rapport succinct sur l'élaboration d'une structure-cadre et d'une politique pour l'acquisition de logements. Le lecteur trouvera dans la pièce 3 les principales recommandations de ce rapport. Dans

cet examen, nous avons tenu compte des recommandations exprimées dans le rapport de l'ATEHO.

Qu'est-ce qu'un fonds d'acquisition?

Un fonds d'acquisition est une caisse de capitaux créée par une administration municipale, un gouvernement provincial ou l'État fédéral ou par une entité à but non lucratif et qui peut servir expressément à acheter directement des immeubles de logements abordables et d'habitations à revenus mixtes ou à attribuer des prêts à moindres coûts ou des subventions pour permettre à des organismes à but non lucratif d'en faire l'acquisition. Grâce à ce type de fonds, les collectivités locales et les organismes à but non lucratif ou les promoteurs immobiliers peuvent intervenir rapidement et opportunément afin d'acquérir les immeubles qui deviennent disponibles, au lieu de devoir attendre les cycles traditionnels du financement public pour compter sur un financement permanent.

Le programme Action Ottawa

La Ville d'Ottawa a déjà un programme grâce auquel on peut envisager et promouvoir des opérations d'acquisition, ainsi que d'autres outils. Dans le cadre de son programme Action Ottawa, la Ville encourage et promeut la création et la rétention de logements locatifs abordables sur tout son territoire, en faisant appel au financement municipal, en allégeant les coûts et en se prévalant du financement offert par d'autres ordres de gouvernement. Ce programme permet d'offrir une aide financière pour la construction de nouveaux logements, les opérations d'acquisition et de conversion, ainsi que pour le réaménagement des immeubles locatifs existants qui sont inoccupés ou inhabitables.

Par exemple, en 2022, la Ville a consenti à l'Association afro-canadienne d'Ottawa (ACAO) un prêt-subvention non remboursable (de 350 000 \$) et un prêt à court terme sans intérêt (de 606 000 \$) pour faire l'acquisition d'une habitation jumelée sur le chemin Pinecrest afin d'offrir des logements locatifs abordables à des familles afro-canadiennes.

La Ville a aussi attribué, conformément à l'article 37 de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, un financement à l'Ottawa Community Land Trust (OCLT) pour l'achat d'un immeuble de six logements locatifs abordables au 887, avenue Kirkwood, en versant les contributions de 800 000 \$ à la fin de 2023 et en 2024 dans le cadre d'un projet pilote. En outre, on a consenti à Holland Properties un prêt sans intérêt à court terme (de 3,37 M\$) pour acheter et rénover un immeuble de 30 logements locatifs au 161, chemin Presland en 2019. En 2021, la Ville a consenti aux Bergers de l'espoir un financement pour la conversion d'un centre de services résidentiel afin d'y aménager 57 logements avec services de soutien au 1095, chemin Merivale, de même qu'au Pilier logement des femmes pour la conversion d'un immeuble de bureaux afin d'y aménager 46 logements avec services de soutien au 44, rue Eccles, en faisant appel au financement municipal et provincial.

Au moment d'écrire ces lignes, la Ville met à jour les lignes de conduite du programme Action Ottawa 2003 pour apporter des précisions au personnel et aux demandeurs. Ces lignes de conduite devraient être révisées en 2025-2026.

Le budget fédéral de 2024

Dans son budget de 2024, le gouvernement fédéral a fait savoir qu'il avait l'intention de lancer le nouveau Fonds canadien de protection des loyers de 1,5 milliard de dollars, à

administrer par la Société canadienne d'hypothèques et de logement, afin de protéger le parc de logements abordables au Canada. Ce fonds doit permettre de verser des prêts de 1 milliard de dollars et des contributions de 470 millions de dollars à des organismes fournisseurs de logements abordables afin de faire l'acquisition de logements et de préserver les loyers, en empêchant de réaménager ces immeubles pour en faire des immeubles en copropriété inabordables ou pour y aménager des logements locatifs de luxe. Le personnel de la Ville a consulté ses homologues de la SCHL pour réunir plus de détails. Toutefois, la SCHL est toujours en train de mettre au point ce programme à l'heure actuelle.

La Garantie du logement et le Fonds pour accélérer la construction de logements (FACL)

En mars 2023, le Conseil municipal a approuvé la Garantie municipale du logement ([ACS2023-PRE-EDP- 0009](#)), qui oblige la Ville à atteindre la cible fixée pour le logement par le gouvernement provincial, soit 151 000 nouveaux logements d'ici 2031. En outre, selon l'accord Ontario-Ottawa, la Ville touchera le financement offert par le gouvernement provincial en 2024-2026 si elle atteint au moins 80 % de ces **nouvelles** cibles dans l'offre de logements. D'après les permis délivrés en 2023, la Ville a eu droit à 37,5 M\$ au titre du Fonds pour l'accélération de la construction du gouvernement provincial. Dans le cadre de son plan d'investissement approuvé, elle consacre 24,5 M\$ à la construction de nouveaux logements abordables à but non lucratif.

En mars 2023, la SCHL a lancé le Fonds pour accélérer la construction de logements grâce au financement de 4 milliards de dollars puisés dans le budget fédéral de 2022. L'objectif de ce programme consiste à accélérer l'offre de **nouveaux** logements en éliminant les obstacles afin d'encourager les initiatives locales pour construire plus rapidement un plus grand nombre de logements. La Ville entend investir, d'ici 2026, dans 2 067 nouveaux logements abordables afin d'atteindre les cibles du logement et de s'assurer qu'elle touchera en 2027 la dernière tranche du financement offert dans le cadre du FACL.

En mars 2024, le Conseil municipal a approuvé le Plan de dépense du financement émanant du FACL ([ACS2024-PRE-EDP-0035](#)), qui permet à la Ville de consacrer 90 % des trois premières tranches de ce financement fédéral à la construction de nouveaux logements abordables à but non lucratif. Pour toucher la quatrième et dernière tranche du financement offert dans le cadre du FACL, soit 44 M\$, la Ville doit essentiellement atteindre, d'ici la fin de 2026, la cible fixée pour les permis de construire de 37 500 logements.

Compte tenu des engagements fédéraux et provinciaux adoptés par la Ville pour assurer l'offre de nouveaux logements au prix du marché et de nouveaux logements abordables, ainsi que de l'éventuel financement provincial et fédéral qui dépend de la réalisation des cibles du point de vue des permis de construire, le personnel recommande de consacrer à la construction de **nouveaux logements** le financement offert dans le cadre du FACL pour les logements abordables.

ANALYSE

La mise en œuvre d'un fonds d'acquisition consacré à la préservation du parc de logements locatifs abordables existant cadre effectivement avec l'objectif premier du Plan décennal de logement et de lutte contre l'itinérance, qui consiste à « veiller à ce

que tous aient un chez-soi ». L'une des grandes priorités du Plan consiste à préserver les actifs des logements abordables; dans ce plan, on recommande de se pencher, avec le secteur du logement communautaire et le secteur privé, sur la création d'un programme de subventions ou de prêts afin d'aménager ou de préserver l'abordabilité dans le parc de logements existant. Ce fonds permettrait d'accélérer les offres d'achat de propriétés dans lesquelles on risque de perdre les logements abordables existants.

Toutefois, pour offrir une source de fonds à consacrer à l'acquisition du parc de logements locatifs abordables existant, il faudrait établir une source de financement à consacrer aux dépenses en immobilisations et définir les critères du programme. Les programmes actuels de logements sont destinés à favoriser le financement des promoteurs de logements à but non lucratif afin de permettre de construire de **nouveaux logements**, ce qui permettra de respecter les engagements correspondant aux cibles provinciales et fédérales du logement, de réduire le risque de ne pas avoir droit au FACL fédéral projeté, ainsi qu'au financement provincial qui sera offert dans le cadre du Fonds pour l'accélération de la construction (FAC).

Tour d'horizon des fonds d'acquisition au Canada

Plusieurs provinces et villes du Canada attribuent des fonds pour l'acquisition des logements locatifs existants. Le gouvernement de la Colombie-Britannique a créé le Rental Protection Fund de 500 millions de dollars afin d'offrir des subventions ponctuelles aux organismes de logement à but non lucratif pour financer les déficits de l'équité et pour sécuriser le financement privé; le Québec a prévu 120 millions de dollars, à investir de pair avec le financement de 31 millions de dollars offert par des fondations privées pour permettre aux coopératives de logement, aux organismes à but non lucratif et aux commissions de logement d'obtenir le financement à long terme qui leur permettra de construire ou d'acheter et de rénover environ 1 500 logements abordables et logements familiaux; de plus, en Nouvelle-Écosse, le Programme d'acquisition de logements communautaires (PALC) permet d'offrir, aux organismes à but non lucratif, aux organisations de bienfaisance et aux coopératives de logement, des prêts dont la participation peut atteindre 95 % à 100 % pour faire l'acquisition de propriétés qui comprennent au moins cinq logements autonomes (ou chambres individuelles dans une maison de chambres) et dans lesquelles les loyers d'au moins 30 % des logements sont égaux ou inférieurs au loyer médian du marché (LMM) moyen.

En 2020, à l'échelle municipale, la Ville de Montréal a adopté un règlement lui permettant d'exercer son droit de premier refus dans l'achat d'immeubles d'habitation et a exercé ce droit dans plus de 350 sites présélectionnés sur tout son territoire. La Ville de Toronto mène depuis 2020 son Multi-Residential Acquisition Fund (MURA). À l'heure actuelle, ce programme prévoit un financement annuel de 40 millions de dollars, qui est assuré grâce à l'impôt sur les logements vacants de la Ville. Le programme MURA prévoit des subventions de 200 000 \$ par appartement (ou de 150 000 \$ par chambre dans les maisons de chambres) à acheter ou à rénover. Pour avoir droit à ce programme, il faut offrir des loyers à une moyenne pondérée de 80 % du LMM, sans dépasser le LMM pour chaque logement, sur une période d'abordabilité de 99 ans.

La Ville d'Hamilton envisage d'adopter un programme pilote de deux ans pour permettre de faire l'acquisition de 100 logements. L'analyse préliminaire laisse entendre que la subvention moyenne par logement pourrait être de l'ordre de 50 000 \$ si les loyers sont fixés à un niveau égal ou inférieur au LMM. Le personnel des villes de Toronto et

d'Hamilton a insisté sur l'importance de s'en remettre à des organismes partenaires du logement d'expérience pour acquérir et exploiter les immeubles qui ne font pas appel au financement opérationnel ni aux subventions de loyers. Ces deux villes ont précisé que leurs programmes d'acquisition assurent l'appoint de la construction des nouveaux logements abordables. Le lecteur trouvera dans la pièce 1 de plus amples renseignements sur ces programmes provinciaux et municipaux.

Les avantages et les difficultés des fonds d'acquisition

Les avantages d'un programme de fonds d'acquisition se rapportent à la préservation du parc de logements locatifs abordables. L'acquisition d'immeubles locatifs existants pourrait constituer un moyen efficace de développer et de fortifier le secteur du logement communautaire sans obliger des organismes fournisseurs de logements à but non lucratif à participer à de nouveaux projets d'aménagement, qui ne font souvent pas partie de leurs compétences organisationnelles essentielles. La rentabilité des coûts du point de vue des matériaux de construction et de l'aménagement foncier et l'examen préalable lié, ainsi que l'impact positif sur la lutte contre les dérèglements climatiques en raison de la réutilisation et du réaménagement des immeubles existants, ainsi que la réduction des déchets enfouis dans les décharges locales font partie des autres avantages indirects de ce type de programme.

L'offre limitée dans les régions dans lesquelles la demande est forte et la concurrence qui en découle sur le marché et qui peut faire monter les prix d'achat continuent de représenter des difficultés. Les opérations d'acquisition comportent aussi des investissements initiaux considérables, et il faut consacrer d'emblée un financement participatif par rapport aux nouveaux projets de construction dans lesquels les fonds sont déboursés sur la durée des travaux de construction. Dans certains cas, il faut consacrer aux propriétés acquises d'importants travaux de rénovation et d'entretien pour respecter des normes satisfaisantes dans le domaine du logement (soit celles du Code national du bâtiment et de l'accessibilité). En outre, certains organismes fournisseurs de logements à but non lucratif n'ont peut-être pas l'expérience ni la compétence voulues pour mener efficacement l'examen préalable nécessaire pour justifier une opération d'acquisition et pour négocier efficacement avec les propriétaires du secteur privé. Dans l'ensemble, compte tenu du risque associé à ces opérations d'achat, les autres ordres de gouvernement n'offrent pas, jusqu'à maintenant, des programmes de financement par subventions et par emprunt suffisants pour assurer ces opérations d'acquisition et ces travaux de rénovation. De plus, les autres ordres de gouvernement priorisent essentiellement l'augmentation de l'offre de logements et de logements abordables pour atteindre les niveaux élevés de création de nouveaux ménages liés à l'immigration et à d'autres facteurs.

Compte tenu des difficultés et des risques, il faudrait mener une analyse rigoureuse de la capacité financière et de la viabilité opérationnelle des organismes fournisseurs avant de consacrer des fonds à des opérations d'acquisition. Le lecteur trouvera dans la pièce 2 de plus amples renseignements sur ces avantages et difficultés.

Analyse financière

La viabilité financière des opérations d'acquisition dépend de plusieurs facteurs, dont le coût initial de l'acquisition, le financement nécessaire de la propriété, l'ampleur de l'abordabilité des loyers et les revenus locatifs qui en résultent, ainsi que l'âge des logements, les frais de fonctionnement et les revenus opérationnels nets.

Le personnel s'est penché sur l'évaluation de l'optimisation des ressources financières dans l'affectation des fonds d'infrastructures de la Ville à de nouveaux travaux de construction par rapport à l'acquisition du parc de logements locatifs abordables existant. Le tableau 1 établit la comparaison des deux scénarios et fait état des coûts à engager par la Ville (en investissant des fonds propres) pour les loyers offerts à 50 %, 80 % et 100 % du LMM.

TABLEAU 1 : Niveau d'abordabilité et financement des infrastructures de la Ville

Loyers/abordabilité	Financement participatif à consacrer à la construction de nouveaux logements	Financement participatif à consacrer à l'acquisition de logements existants*
50 % du LMM	360 000 \$	260 000 \$
80 % du LMM	260 000 \$	180 000 \$
100 % du LMM	200 000 \$	120 000 \$

*En supposant que le coût par logement existant se chiffre à 300 000 \$, d'après les récentes opérations d'acquisition.

Les hypothèses de cette analyse se fondent sur les nouveaux logements abordables, qui ne tiennent pas compte du prix du terrain ou dans les cas où le terrain est fourni ou acheté par la Ville; les logements locatifs existants sont achetés sur le marché privé. Dans la modélisation, nous avons retenu comme hypothèse une grande variété de portefeuilles, soit aussi bien le portefeuille appelé à comprendre 100 % de logements abordables que le portefeuille appelé à comprendre 10 % de logements abordables et 90 % de logements au loyer du marché.

Les résultats de la modélisation ont permis de constater que si les besoins en financement participatif par logement sont de l'ordre de 200 000 \$ pour la construction d'un nouveau logement dans les cas où tous les logements sont abordables à 100 % du LMM, le financement participatif estimé et nécessaire est réduit d'environ 50 % (105 325 \$) dans les cas où la moitié de tous les logements sont loués au LMM, alors que les autres logements sont loués aux prix du marché.

Par comparaison, les logements abordables que l'on peut acheter sur le marché privé sont typiquement moins chers par rapport aux nouveaux logements construits. Il faut consacrer aux logements locatifs existants un financement participatif estimé à 120 000 \$ environ lorsque 100 % des logements sont loués au LMM et à 70 000 \$ environ lorsque 50 % des logements sont loués au LMM et que les autres logements sont loués aux prix du marché. Même si le financement participatif initial à consacrer à la construction de nouveaux logements est plus élevé, ces projets d'aménagement répondent aux conditions des différents programmes de financement par subventions et par emprunt auxquels on peut faire appel pour financer l'ensemble des projets. Ces projets donnent droit à des prêts-subventions non remboursables pouvant atteindre 75 000 \$ par logement dans le cadre du Fonds pour accélérer la construction de logements (FACL) de la SCHL et des subventions du Fonds municipal vert (FMV) de la Fédération canadienne des municipalités, puisque la construction de nouveaux logements permet d'atteindre des niveaux élevés de sobriété énergétique et d'accessibilité. Les nouveaux logements donnent également droit à des prêts amortissables sur 50 ans et à des taux d'intérêt réduits. À l'heure actuelle, les

logements dont on fait l'acquisition ne donnent pas droit à ces programmes, sauf si on y consacre d'importants travaux de rénovation.

Outre le financement à consacrer d'emblée aux infrastructures, les logements plus anciens peuvent donner lieu à un financement opérationnel supplémentaire pour les travaux de réparation des immobilisations. Essentiellement, plus le logement est ancien, plus le coût d'acquisition est appelé à augmenter, pour devenir comparable à celui d'un nouveau logement construit puisque les frais de réparation des immobilisations doivent entrer dans le calcul du financement des infrastructures à consacrer d'emblée par la Ville. Ou encore, le coût de la réparation des immobilisations est financé grâce à des subventions opérationnelles, qui viennent s'ajouter aux contributions en capital, ce qui crée pour la Ville d'autres pressions sur le financement opérationnel.

L'approche du portefeuille mixte consiste à examiner l'ensemble de la situation de l'immeuble, et non chaque logement, en tenant compte des différents niveaux d'abordabilité de ces logements. Autrement dit, on regroupe à la fois des logements abordables offerts au prix du marché ou à des loyers abordables. Au fil du temps, tous les logements deviennent peu à peu abordables puisque les hausses de loyers sont limitées selon les lignes de conduite du gouvernement provincial. La Société de logement communautaire d'Ottawa (SLCO) a mis à l'essai avec succès l'approche du portefeuille mixte pour les opérations d'acquisition. Au début de l'année, la SLCO a fait l'acquisition, auprès du Groupe Minto, de 311 habitations en rangée situées sur la promenade Chesterton, sur l'avenue Bowhill et dans le Domaine Tanglewood; de ce nombre, 214 logements sont loués à un niveau égal ou inférieur au LMM. La marge de manœuvre à prévoir pour ce type d'approche de portefeuille mixte est une considération qui entre en ligne de compte dans la détermination des critères de financement, puisqu'une approche plus restrictive peut en limiter la viabilité.

Le projet pilote d'acquisition de l'Ottawa Community Land Trust

Au début de 2023, l'Ottawa Community Land Trust (OCLT) a pressenti la Ville pour lui faire savoir qu'il souhaitait contribuer au parc de logements abordables en faisant appel à des obligations communautaires en 1) faisant l'acquisition d'immeubles locatifs abordables existants qui risquent d'être perdus et 2) aménageant de nouveaux logements sur des terrains vacants. Puis, en juin 2023, l'OCLT a proposé de faire l'acquisition, au 887, avenue Kirkwood, d'un immeuble de faible hauteur et de six appartements construit en 1955 et a soumis, au personnel des Services du logement, une analyse de rentabilité dans laquelle il demande aussi à la Ville de financer l'opération d'acquisition. La viabilité de cette analyse de rentabilité pour l'achat de cette propriété de 1 706 295 \$ se fondait sur plusieurs sources de financement, dont un don philanthropique de 250 000 \$, un prêt hypothécaire ordinaire de 560 000 \$ et la vente d'obligations communautaires au prix de 511 191 \$, le reliquat, soit 400 000 \$, correspondant au financement demandé à la Ville pour couvrir le déficit. Le personnel de la Ville était favorable à cette analyse de rentabilité et a positionné ce projet d'acquisition initial de l'OCLT pour en faire un projet pilote à surveiller chaque année; dans le quartier 15, des fonds de 400 000 \$ en vertu de l'article 37 de la *Loi sur l'aménagement du territoire* ont été consacrés à l'acquisition de la propriété sous la forme d'un prêt-subvention non remboursable consenti dans le cadre d'un accord de contribution.

À l'époque, dans cet immeuble de six logements, il s'agissait de faire l'acquisition de deux logements d'une chambre à coucher et de deux logements de deux chambres à

coucher, dont les loyers s'établissaient à une moyenne de 63 % du loyer médian du marché (LMM), à l'intention de ménages à faible revenu. Les conditions de l'accord de contribution obligent l'OCLT à garder les locataires existants dans cet immeuble et à augmenter les loyers uniquement dans la mesure autorisée dans les lignes de conduite du gouvernement provincial. Comme le prévoit son analyse de rentabilité et pour assurer la viabilité du projet, l'OCLT est autorisé à augmenter les loyers à hauteur de 80 % du LMM en cas de changement de locataires. L'accord de contribution oblige aussi, en cas de changement de locataires, à mettre les logements à la disposition de ménages inscrits dans la liste d'attente centralisée de la Ville ou dans la liste d'attente des logements offerts à des loyers inférieurs au prix du marché. La durée de l'abordabilité est de quatre-vingt-dix-neuf (99) ans.

La campagne d'émission des obligations communautaires n'a pas été lancée avant le deuxième trimestre de 2024; c'est pourquoi l'OCLT a fait l'acquisition du site en faisant appel aux fonds prévus dans l'article 37 de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, au don philanthropique et à une marge de crédit de 969 000 \$, financée par Vancity. Après avoir fait l'acquisition de la propriété de l'avenue Kirkwood, l'OCLT a réévalué la viabilité du projet et a constaté qu'il ne produirait pas des revenus suffisants pour financer le niveau de la dette générée. Les déficits ont été calculés d'après les attentes révisées pour ce qui est des revenus du stationnement, des erreurs de calcul dans les coûts correspondants aux intérêts hypothécaires et selon le remboursement des obligations communautaires, de même qu'en supposant qu'on ferait rapidement l'acquisition d'autres propriétés pour étoffer la capacité et permettre aux propriétés de s'intersubventionner.

L'OCLT a récemment demandé une deuxième affectation, dans le quartier 15, du financement prévu par l'article 37 de la *Loi sur l'aménagement du territoire* pour la propriété de l'avenue Kirkwood, ce qui a été assuré en modifiant l'accord de contribution conclu à l'origine. La Ville a donc financé 47 % de cette opération d'acquisition, au coût de 133 333 \$ par logement. L'OCLT profitera de l'exemption d'impôt sur les logements, à titre de propriétaire à but non lucratif, et a demandé des subventions pour le supplément de loyer des six logements à la fin de leur bail actuel, ce qui représente pour la Ville une nouvelle pression opérationnelle.

Le personnel surveille la viabilité du modèle opérationnel de l'OCLT à la lumière du déficit financier causé par l'acquisition initiale de la propriété. Or, l'OCLT a récemment fait savoir que sa campagne d'émissions d'obligations communautaires, lancée au deuxième trimestre cette année, était très fructueuse. Le succès de cette campagne a permis à l'OCLT d'acheter, au 366, rue Brant, une deuxième propriété de 10 logements, construite il y a environ 65 ans, et cet organisme a demandé une troisième affectation en vertu de l'article 37 de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, qui sera financée à concurrence de 150 000 \$ des fonds du quartier 12, ce qui représente pour la Ville un investissement d'à peine 15 000 \$ par logement. Or, l'OCLT demandera aussi une exemption d'impôt et d'autres suppléments de loyers. De plus, puisqu'il s'agit d'un immeuble plus ancien (construit il y a plus de 50 ans), il faut consacrer un investissement annuel supplémentaire de 3 000 \$ par logement à cette propriété pour les travaux de réparation du cycle de la durée utile des immobilisations.

Le personnel recommande de continuer de considérer que les opérations d'acquisition de l'OCLT s'inscrivent dans le cadre d'un projet pilote et de surveiller attentivement la viabilité opérationnelle, la durabilité à long terme et la solidité de son modèle

opérationnel actuel avant de puiser d'importantes sommes à consacrer aux dépenses d'immobilisations de la Ville dans la construction de logements abordables pour les affecter à un fonds d'acquisition distinct.

La consultation du secteur du logement à but non lucratif

Conformément à la directive du Conseil municipal, le personnel a consulté la Société de logement communautaire d'Ottawa (SLCO) et l'Ottawa Community Land Trust (OCLT) pour analyser la viabilité d'un fonds d'acquisition. Ces organismes ont récemment fait l'acquisition d'immeubles existants pour continuer d'assurer l'offre de logements abordables. Le personnel s'est aussi réuni avec un représentant de l'Alliance to End Homelessness Ottawa.

Ces trois groupes d'intervenants étaient d'accord pour dire qu'un fonds d'acquisition consacré comporte des avantages et ont fait valoir que certains programmes de financement, dont ceux offerts par l'entremise de la SCHL, permettent aux organismes à but non lucratif de profiter de taux de financement plus avantageux que les promoteurs immobiliers du marché. Lorsque le financement public offert dans le cadre d'un fonds d'acquisition vient s'ajouter au financement offert à un taux d'intérêt faible, on préserve plus facilement l'abordabilité des logements. La Ville devrait être prête à apporter de l'aide dans l'acquisition d'immeubles de différentes tailles, de divers types de logements à différents niveaux d'abordabilité, que chaque organisme fournisseur pourrait aménager et offrir. Il faudrait adopter des critères clairs dans le cadre d'un éventuel programme de financement des acquisitions et instituer un processus simple dans le traitement des demandes pour pouvoir prendre rapidement les décisions immobilières et confirmer les ventes dans les plus brefs délais.

Il était évident, d'après ces discussions, qu'il faudrait essentiellement faire appel à l'expérience locale dans l'acquisition des immeubles pour permettre d'instituer un processus d'acquisition efficace et de s'assurer que les critères établis pour fixer les priorités géographiques d'après les besoins locaux ou les objectifs sociaux servent à guider la mise en œuvre, et non à la bloquer. À terme, si on réussit à réunir les fonds pour constituer une caisse d'acquisition consacrée, il faudra mettre sur pied un groupe de discussion réunissant des intervenants d'expérience comme la SLCO, l'Alliance to End Homeless in Ottawa et l'OCLT pour apporter l'éclairage nécessaire afin de mettre au point les lignes de conduite du programme.

CONCLUSION

Outre la nouvelle pression qui pèse sur le financement des infrastructures et qui correspond au volet participatif de l'acquisition des propriétés, le programme du financement des acquisitions doit aussi tenir compte des coûts liés au réaménagement et à la réparation des immeubles. En outre, le projet pilote d'acquisition de l'Ottawa Community Land Trust indique que l'acquisition d'immeubles de logements à loyers faibles crée aussi de nouvelles pressions sur le financement opérationnel. Dans ses deux projets d'acquisition d'immeubles, le modèle opérationnel actuel de l'OCLT prévoit qu'il faut consacrer des suppléments de loyers à hauteur de 100 % du LMM pour chaque logement au moment où les locataires des immeubles changent. Ce supplément de loyer permettrait de verser à l'OCLT la différence entre les loyers actuels et le LMM. Si l'acquisition d'un immeuble de logements à loyers faibles sur le marché privé est destinée à continuer d'offrir à ses locataires des loyers abordables, ces loyers ne sont pas durables, et les propriétaires

à but non lucratif comme l'OCLT devront compter des loyers correspondant au moins au LMM pour que leurs projets soient opérationnellement viables.

Alors que Toronto fait appel aux produits fiscaux de ses logements vacants pour financer son programme d'acquisition, Ottawa consacre ses produits au titre de l'impôt sur les logements vacants pour financer ses contributions aux infrastructures des logements abordables pour permettre d'aménager de nouveaux logements abordables à but non lucratif. La révision provisoire des plans financiers à long terme des logements abordables confirme qu'il faut s'en remettre à l'impôt sur les logements vacants pour permettre de financer les cibles fixées dans le Plan décennal de logement et la lutte contre l'itinérance pour les logements abordables et avec services de soutien de la Ville.

Ottawa a pris d'importants engagements envers le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial pour délivrer avant la fin de 2026 de nouveaux permis de construction de logements et de logements abordables, et le financement provincial et fédéral projeté dépend de la réalisation de ces cibles dans la délivrance des permis de construire. Le personnel s'inquiète de la possibilité de créer, de financer suffisamment et d'exploiter dans le même temps un programme de rétention du parc immobilier existant compte tenu de la disponibilité du financement et des ressources à l'heure actuelle.

Au moment d'écrire ces lignes, nous n'avons pas d'information sur les programmes de financement projetés qui pourraient être offerts par d'autres ordres de gouvernement pour pouvoir financer un programme d'acquisition. Le personnel de la Ville recommande d'attendre que d'autres détails soient publiés sur le fonds d'acquisition du gouvernement fédéral annoncé dans le budget de 2024 avant de mener d'autres travaux sur un fonds d'acquisition de la Ville d'Ottawa. L'analyse complémentaire de la conception détaillée d'un fonds fédéral d'acquisition permettrait de mieux éclairer la décision du Conseil municipal se rapportant à la nécessité d'un fonds municipal, en plus d'apporter de l'information sur la conception d'un fonds qui permettra de respecter parfaitement les priorités du Conseil municipal se rapportant au logement abordable.

C'est pourquoi le personnel recommande de consacrer le financement et les ressources existants à l'accroissement et à l'accélération de la construction et de la réalisation de nouveaux logements abordables, en fonction des engagements adoptés en vertu de la Garantie municipale du logement et du Fonds pour accélérer la construction de logements; le personnel devrait continuer de se pencher sur les possibilités offertes par les nouvelles sources de financement et d'examiner les programmes de logements pour justifier les projets d'acquisition. Il rendra des comptes au Comité lorsqu'on aura repéré le financement permettant d'étayer un programme d'acquisition consacré, s'il y a lieu.

Debbie Stewart, directrice générale, Direction générale des initiatives stratégiques

PIÈCES JUSTIFICATIVES

Pièce 1 – Tour d'horizon des fonds d'acquisition au Canada

Pièce 2 – Avantages et difficultés des fonds d'acquisition

Pièce 3 – Synthèse du rapport de l'Alliance sur la structure-cadre et la politique relative aux acquisitions

Pièce 1 – Tour d’horizon des fonds d’acquisition au Canada

Plusieurs provinces et villes du Canada ont des fonds d’acquisition. En voici la liste.

Rental Protection Fund de la Colombie-Britannique

Au début de l’année, la Colombie-Britannique a créé le Rental Protection Fund doté de 500 millions de dollars, qui permet d’offrir, aux organismes de logement à but non lucratif, des subventions ponctuelles à consacrer à l’acquisition d’immeubles locatifs. Dans de nombreux cas, il s’agit d’immeubles de logements locatifs plus anciens, dont les loyers du marché sont en moyenne inférieurs en raison de leur vétusté et de leur état. Le financement est destiné à s’ajouter au financement privé confié aux organismes à but non lucratif pour leur permettre de financer leurs projets d’acquisition, ainsi qu’aux revenus locatifs pour couvrir les coûts de financement et d’exploitation des immeubles. La gestion de ce fonds est assurée par une entité distincte, soit la Housing Protection Fund Society, qui est constituée de la BC Non-Profit Housing Association (BCNPHA), de la Co-operative Housing Federation BC (CHFBC) et de l’Aboriginal Housing Management Association (AHMA).

Les logements abordables construits, acquis et rénovés au Québec

En 2021, le gouvernement du Canada, le gouvernement du Québec, le Fonds de solidarité FTQ et Ivanhoé Cambridge ont mis à la disposition des coopératives, des organismes à but non lucratif et des offices d’habitation un financement de 120 millions de dollars pour leur permettre de construire ou de rénover des logements abordables. En outre, Fondation Lucie et André Chagnon, Fondation, la Fondation Mirella et Lino Saputo et la Fondation J. Armand Bombardier apportent un concours financier totalisant 31 millions de dollars. Dans l’ensemble, ce financement de 151 millions de dollars était destiné à permettre à des coopératives d’habitation, à des organismes à but non lucratif et à des offices d’habitation de sécuriser un financement à long terme pour pouvoir construire ou acquérir et rénover environ 1 500 logements abordables et familiaux au Québec. L’Association des groupes de ressources techniques du Québec (AGRTQ) est chargée d’encadrer les projets issus de ce partenariat.

Le Community Housing Acquisition Program (CHAP) de la Nouvelle-Écosse

Lancé en juillet 2022, le CHAP est un programme provincial d’acquisition consacré. Ce programme permet d’offrir aux organismes à but non lucratif, aux organisations de bienfaisance et aux coopératives de logements des prêts dont la participation peut atteindre 95 % à 100 % pour faire l’acquisition de propriétés. Le maximum du prêt par projet est fixé à 10 millions de dollars. Ce programme cible les propriétés qui comprennent au moins cinq logements autonomes (ou des chambres individuelles dans une maison de chambres), dans les cas où les loyers d’au moins 30 % des logements sont égaux ou inférieurs au LMM moyen. Ce programme a permis de financer jusqu’à maintenant 335 logements abordables et logements avec services de soutien permanents.

Acquiring Single-Room Occupancy (SRO) Properties : Vancouver et Colombie-Britannique

En 2007-2009, le gouvernement de la Colombie-Britannique a investi 147 millions de dollars dans l’achat de 13 immeubles de chambres individuelles (CI) dans le cadre de sa Single Room Occupancy Initiative. Ce gouvernement avait auparavant fait l’acquisition de 24 propriétés de chambres individuelles. Ce programme, qui s’inscrit

dans un partenariat public-privé, a permis de financer des travaux de rénovation et de confier les propriétés à des sociétés à but non lucratif dans le cadre d'accords et du financement de l'entretien pour permettre de gérer pendant 15 ans ces propriétés afin d'offrir des logements avec services de soutien à long terme. En 2020, la Ville de Vancouver a lancé son ambitieux SRO Purchase Plan pour acheter et rénover tous les autres immeubles privés de chambres individuelles (2 500 chambres).

Le Droit de préemption pour l'achat de propriétés multifamiliales : Montréal

Le droit de préemption donne à une entité de l'État la première option permettant d'acheter les logements locatifs offerts en vente, ce qui empêche de perdre des propriétés abordables indispensables. Le 26 mars 2020, la Ville de Montréal a adopté un règlement municipal pour exercer son droit de préemption dans l'achat de certaines propriétés et a exercé ce droit sur plus de 350 sites présélectionnés de tout son territoire. L'objectif consiste à offrir l'occasion de créer ou de préserver des logements locatifs abordables, de maintenir la diversité dans les quartiers et de lutter contre le délogement induit par l'embourgeoisement. Ce droit de préemption s'applique pendant 10 ans aux propriétés présélectionnées. La Ville de Montréal dispose de 60 jours pour annoncer son intention d'acheter ces propriétés après réception de l'avis envoyé par le vendeur. Pour éviter d'avoir à lancer un appel d'offres, la municipalité rembourse à l'acheteur non retenu les dépenses engagées dans la négociation de l'opération. Ce programme prévoit des crédits annuels de l'ordre de 10 millions de dollars; toutefois, seul un immeuble d'appartements de six étages a été acheté jusqu'à maintenant.

Le Programme Multi-Unit Residential Acquisitions (MURA) de Toronto

Le programme MURA est né du projet pilote d'acquisition de maisons de chambres que la Ville de Toronto avait lancé en 2020. Ce programme pilote s'est métamorphosé en 2021 pour donner naissance au programme MURA, qui priorise davantage les immeubles d'habitation à logements multiples et qui vise à « permettre d'acheter et de convertir des logements locatifs à risque sur le marché privé pour aménager des logements locatifs abordables en permanence » pour la Ville, les organismes fournisseurs de logements à but non lucratif et les organisations communautaires autochtones.

L'affectation du financement

La Ville augmente constamment le financement du programme : elle a prévu des crédits de 21,5 millions de dollars en 2023 et de 40 millions de dollars en 2024. Elle a aussi fixé à la somme de 12 millions de dollars le plafond du financement de chaque projet.

Origine des fonds

Le financement du programme MURA était puisé dans le Fonds de réserve des redevances d'aménagement (RA) de la Ville, dans son Fonds de réserve pour l'acquisition de terrains et dans les crédits de l'Initiative liée aux priorités de l'Ontario en matière de logement. Au moment du lancement de ce programme, la Ville de Toronto avait sécurisé deux années de financement; après cette durée, le personnel a proposé de tâcher de continuer de faire des démarches de financement auprès du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial. À l'heure actuelle, ce programme est entièrement financé par l'impôt sur les logements vacants et ne constitue plus une source de financement disponible.

Incitatifs : Le programme MURA et l'Open-Door Program

Le financement est offert sous la forme d'une subvention de 200 000 \$ par appartement (ou de 150 000 \$ par chambre dans les maisons de chambres) pour l'achat et la rénovation. Les bénéficiaires de ce programme peuvent aussi avoir accès à d'autres incitatifs dans le cadre de l'Open-Door Program. La renonciation aux droits de permis et aux impôts fonciers fait partie de ces incitatifs.

L'administration des incitatifs de l'Open-Door Program dans le cadre du programme MURA

Le Conseil municipal de Toronto a approuvé en 2016 l'Open-Door Program afin d'accélérer la construction de logements locatifs abordables en offrant les contributions financières de la Ville sous la forme de fonds pour les dépenses en immobilisations, d'honoraires, de frais et d'abattement des impôts fonciers, en plus d'accélérer l'approbation des demandes de planification. Il était possible d'ajouter les incitatifs de l'Open-Door Program aux fonds du programme MURA en 2021 selon un rapport au Conseil municipal.

Les Services juridiques de la Ville offrent un abattement fiscal en mettant à jour le Municipal Housing Capital Facility By-law. Sous réserve de la disponibilité du financement, le directeur général du Secrétariat du logement a réaffecté à cette initiative, en vertu des pouvoirs qui lui sont déjà ou qui lui seront délégués, une part des fonds fédéraux et provinciaux consacrés à cette initiative.

Conformément aux lignes de conduite de l'Open-Door Program de 2021, les incitatifs de ce programme sont également offerts distinctement du programme MURA aux promoteurs du secteur privé qui créent de nouveaux logements locatifs abordables.

Les cibles de l'abordabilité et de la typologie

La Ville de Toronto exige que les propriétés financées grâce au programme MURA restent abordables pour une durée de 99 ans. Au sens défini dans ce programme, l'abordabilité veut dire que pour tous les logements, les loyers ne peuvent être supérieurs à 100 % du loyer médian du marché (LMM), et l'ensemble du projet ne peut pas dépasser une moyenne pondérée de 80 % du LMM. Ce programme cible les logements collectifs.

Le programme MURA permet de faire l'acquisition d'immeubles appartenant à différentes typologies. Jusqu'en 2024, on précisait qu'il fallait faire l'acquisition d'au moins six et d'au plus 60 logements pour avoir droit aux avantages offerts. La Ville tâche aujourd'hui de supprimer le maximum obligatoire et a précisé que le financement maximum qu'elle pouvait offrir pour un même projet s'élève à 12 millions de dollars, quel que soit le nombre de logements.

Le traitement des subventions dans le cadre du programme MURA

Le programme MURA offre un financement sous la forme de financement direct plutôt que de prêts, ce qui permet d'atteindre des niveaux d'abordabilité plus élevés. Or, le financement par subvention est offert sous la forme d'un prêt-subvention non remboursable de 99 ans et dont l'encours du solde est réduit de 1 % par an. Pour avoir droit à ce prêt, les organismes à but non lucratif doivent déposer leur demande en régime de concurrence. Dans les 60 jours de l'approbation préalable, 10 % du financement est versé aux organismes, qui peuvent s'en servir selon les besoins pour financer leurs frais initiaux comme les dépôts et les dépenses d'acquisition. La Ville

offre un financement supplémentaire de 25 000 \$ à chaque proposant retenu, qui peut s'en servir pour financer les services de préacquisition, par exemple la préparation de l'évaluation de l'état des immeubles et les expertises immobilières. La Ville ne prend pas la responsabilité d'inspecter les immeubles avant leur acquisition et ne mène pas non plus l'examen préalable obligatoire : elle s'en remet à son régime de concurrence pour sélectionner les proposants qui ont l'expérience dans les immeubles existants. Lorsque les organismes ont sélectionné les immeubles qu'ils convoitent, la Ville simplifie les approbations et verse le financement pour mener à bien les transactions dans le délai de 30 jours.

Les leçons apprises dans le cadre du programme MURA

Le personnel qui encadre le programme MURA s'est exprimé sur l'importance de revoir attentivement les propositions déposées en régime de concurrence, notamment en veillant à ce que le personnel des proposants possède un certain niveau d'expérience dans l'acquisition des immeubles plus anciens, soit en mesure de réaliser les travaux de rénovation, assure la viabilité opérationnelle de l'ensemble des projets et conclut avec la Ville les accords sur les logements abordables préexistants, en plus de jouer un rôle dans l'évaluation. Les membres du personnel du programme MURA se sont aussi exprimés sur les avantages de nommer certains membres du personnel pour s'occuper des proposants retenus et pour jouer le rôle de personnes-ressources afin de rendre compte des progrès accomplis et d'évaluer leur rendement.

La Finance and Acquisition Strategy d'Hamilton

Hamilton se consacre à une stratégie de financement et d'acquisition afin de soumettre au Conseil municipal un rapport au quatrième trimestre de 2024. Bien que cette stratégie soit toujours en voie d'élaboration, la Ville d'Hamilton prévoit de soumettre au Conseil municipal le nouveau programme et les options de financement.

L'affectation du financement

Le personnel d'Hamilton envisage provisoirement de mener un programme pilote de deux ans pour permettre de faire l'acquisition de 100 logements. L'analyse préliminaire laisse entendre que la subvention moyenne par logement pourrait être de l'ordre de 50 000 \$.

L'origine des fonds

La Ville d'Hamilton n'a pas encore finalisé l'origine du financement des acquisitions.

Les cibles de l'abordabilité et de la typologie

Jusqu'à maintenant, le personnel de la Ville d'Hamilton envisage de réaliser un programme qui priorise l'acquisition des immeubles dans lesquels les loyers correspondront au loyer médian du marché (LMM). Dans les évaluations menées jusqu'à maintenant, les cibles abordables ne permettent pas d'assurer la viabilité des projets quand on tient compte des coûts complémentaires associés au financement et aux dépenses en immobilisations pour les travaux de réparation et de rénovation. En plus de permettre d'aménager des logements abordables, le personnel de la Ville d'Hamilton pourrait éventuellement recommander d'autres mesures, par exemple les suppléments de loyers destinés aux locataires. En enregistrant l'accord sur le logement abordable, la Ville s'assurerait que les loyers restent les mêmes pour les locataires existants, en les augmentant au niveau des LMM en cas de changement de locataires. Le personnel de la Ville d'Hamilton est en train de revoir la typologie des bâtiments et

la composition de la superficie des logements à acquérir dans le cadre du programme en menant son analyse des besoins en logements.

Le traitement des subventions d'acquisition de la Ville d'Hamilton

Comme le fait Toronto dans le cadre du programme MURA, Hamilton prévoit de lancer un processus de présélection afin de retenir les candidatures de cinq ou six groupes à but non lucratif avant de sélectionner les immeubles à acquérir, ce qui permettrait d'examiner attentivement la capacité de chaque groupe à s'occuper des immeubles et d'adopter un processus d'acquisition plus agile et rapide.

Les leçons apprises jusqu'à maintenant dans la municipalité d'Hamilton

Comme nous l'avons mentionné pour le programme MURA, le personnel de la Ville d'Hamilton tâchera essentiellement de s'assurer que les organismes partenaires à but non lucratif dans le cadre de la stratégie d'acquisition ont une vaste expérience dans la construction et la rénovation des immeubles, tout en étant en mesure de démontrer la viabilité des projets. La Ville d'Hamilton entend lancer ce programme pilote d'ici la fin de 2024 afin d'en déterminer le succès et de favoriser la participation nécessaire à la continuité du programme, sous réserve de l'approbation du Conseil municipal.

Pièce 2 – Avantages et difficultés des fonds d’acquisition

D’après les leçons apprises dans le cadre du projet d’acquisition déjà financé, l’examen d’autres programmes d’acquisition au Canada, les consultations auprès de l’industrie et les discussions avec le personnel des villes de Toronto et d’Hamilton, un fonds d’acquisition comporte plusieurs avantages et difficultés, que nous énumérons ci-après.

Avantages

1. Amélioration de l’accès au logement : Les fonds d’acquisition permettent aux organisations d’acheter des propriétés existantes à convertir en logements abordables, ce qui permet d’augmenter le parc de logements disponibles. En mettant au point en interne, à la Ville, ce programme, on pourrait nouer des liens plus solides avec le secteur privé et permettre à la municipalité de s’assurer que les personnes inscrites dans sa liste d’attente approuvée ont accès à des logements abordables.
2. Rapidité : Il est plus rapide d’acquérir des propriétés existantes que d’en construire de nouvelles, ce qui permet de répondre plus rapidement aux besoins en logements. La Ville pourrait ainsi atteindre en 2030 son objectif de 5 700 nouveaux logements abordables, conformément aux modalités précisées dans le Plan décennal de logement et de lutte contre l’itinérance.
3. Rentabilité : L’achat de logements existants pourrait être plus rentable que la construction de nouveaux logements du point de vue des matériaux et de l’examen préalable aux travaux d’aménagement. Cet avantage ne tient pas compte des travaux de réparation, de réaménagement et de modernisation qui pourraient se révéler nécessaires compte tenu de la vétusté et de l’état de ces logements de bas de gamme sur le marché.
4. Préservation des collectivités existantes : L’acquisition de propriétés dans les collectivités existantes permet de préserver le caractère et la stabilité des quartiers, sans donner lieu à un influx de nouveaux résidents.
5. Considérations climatiques : L’utilisation et le réaménagement des immeubles existants peuvent aussi empêcher d’enfouir les déchets dans les décharges locales et minorer la demande en matériaux neufs, ce qui permet de réduire les émissions de CO₂ associés à la fabrication et au transport des matériaux. Le Conseil national de recherches Canada a établi des lignes de conduite pour l’analyse du cycle de vie de l’ensemble des bâtiments afin de permettre de déterminer les cas dans lesquels les immeubles existants ont peut-être atteint la fin de leur durée utile. ([Lignes directrices nationales en matière d’analyse du cycle de vie de l’ensemble du bâtiment \(canada.ca\)](https://www.cnr.gc.ca/fn/rs/produits/rapports/2015/20150101/20150101-eng))

Difficultés

1. Offre limitée : L'offre de propriétés dont on peut faire l'acquisition peut être limitée, surtout dans les secteurs dans lesquels la demande est forte, ce qui pourrait entraver l'efficacité de ces fonds.
2. Investissement initial élevé : L'acquisition de propriétés peut obliger à consentir un investissement initial considérable, ce qui pourrait limiter l'envergure du programme. Un investissement initial pourrait donner lieu à plusieurs inspections des bâtiments et à différentes expertises pour les travaux nécessaires, afin d'évaluer la viabilité de l'acquisition des bâtiments avant de les acheter effectivement. L'investissement à consacrer d'emblée à un projet d'acquisition serait nettement supérieur à un nouveau projet d'aménagement, qui comporte généralement plusieurs paiements progressifs et les étapes à franchir pour s'assurer que le projet se déroule en conséquence. En outre, la Ville pourrait jouer un rôle plus important en s'assurant que son partenaire est compétent et en mesure d'obtenir le financement à long terme voulu auprès d'autres sources par rapport au rôle qu'elle jouerait généralement dans un nouveau projet d'aménagement.
3. Frais d'entretien et de réaménagement : Il faut consacrer aux propriétés existantes d'importants travaux de rénovation et d'entretien pour respecter les normes des logements abordables, ce qui en augmente le coût dans l'ensemble. La nature des travaux d'entretien pourrait varier et consister aussi bien à s'assurer que certains logements sont accessibles ou à reconfigurer l'immeuble pour répondre aux besoins en logements abordables ou avec services de soutien que l'organisme fournisseur a l'intention d'offrir (par exemple les chambres individuelles ou communales).
4. Surveillance continue : Lorsqu'on fait l'acquisition de propriétés et qu'on identifie les organismes fournisseurs de logements, il se peut qu'on doive travailler en collaboration avec eux pour s'assurer que les projets restent viables. Souvent, les locataires ne peuvent pas se permettre de payer les loyers nécessaires pour couvrir les frais de financement d'un prêt hypothécaire, les frais d'exploitation et les frais de réparation des infrastructures, ce qui oblige à augmenter les subventions de loyers ou les autres subventions opérationnelles afin d'assurer la viabilité financière continue des logements. Les récents projets d'acquisition auxquels la Ville a participé ont donné lieu à des difficultés avérées, et il a fallu y consacrer du temps et un financement supplémentaire pour s'assurer qu'ils seraient viables.
5. Concurrence sur le marché : La concurrence exercée par les acheteurs ou les promoteurs du secteur privé peut faire monter les prix de l'immobilier, ce qui permet difficilement d'acquérir des propriétés qui se prêtent aux initiatives d'aménagement de logements abordables.

6. Jusqu'à maintenant, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial offrent très peu de programmes de financement permettant de faire l'acquisition des logements abordables existants. Dans son budget de 2024, le gouvernement du Canada a annoncé la création du nouveau Fonds canadien de protection des loyers, dans lequel il est appelé à offrir des subventions de 470 millions de dollars sur cinq ans, ainsi que des prêts pouvant atteindre 1 milliard de dollars afin de permettre de préserver les logements abordables d'un océan à l'autre. Toutefois, les détails de ce nouveau programme n'ont toujours pas été précisés, et on ne sait pas si le financement serait versé directement aux organismes fournisseurs de logements ou aux municipalités, pour qu'elles puissent le réaffecter en conséquence. De concert avec la SLCO et l'Alliance to End Homelessness Ottawa, on a précisé que même si le gouvernement provincial a pour mandat de veiller à ce que les logements abordables restent en bon état, en plus de construire de nouveaux logements abordables, le gouvernement provincial n'offre pas de programme à l'heure actuelle pour financer exclusivement l'acquisition de logements abordables à Ottawa afin de préserver l'abordabilité.

Ces avantages et inconvénients permettent de constater qu'il faut planifier et coordonner attentivement la mise en œuvre des fonds d'acquisition à consacrer au logement abordable. Il faudrait procéder à une analyse rigoureuse de la capacité financière et opérationnelle des organismes fournisseurs de logements avant de s'engager à financer des projets d'acquisition.

Pièce 3 – Synthèse du rapport de l'Alliance sur la structure-cadre et la politique relative aux acquisitions

Contexte

L'Alliance to End Homelessness Ottawa (ATECHO) a fait appel à Steve Pomeroy pour rédiger un bref rapport intitulé *Developing an acquisition framework & policy for the City of Ottawa*. L'objectif consiste à déposer les recommandations selon le point de vue du secteur, à publier le rapport d'ici la fin de septembre 2024 et à le faire suivre aux membres du Conseil municipal en prévision du rapport que déposera la Ville sur le Fonds d'acquisition de logements abordables auprès du Comité de la planification et du logement. Ce rapport comprend un tour d'horizon des autres fonds d'acquisition et une analyse financière pour étayer le fonds d'acquisition. Il met en lumière la perte de logements abordables sur le marché à Ottawa et propose quelques mécanismes de financement pour acheter les logements à préserver. En outre, le rapport confirme que la Ville devrait adopter une stratégie complète d'acquisition et de construction de nouveaux logements.

Recommandations

Voici une synthèse des recommandations reproduite dans le rapport provisoire. La réaction du personnel de la Ville à ces recommandations est reproduite en caractères gras.

1. Offrir un financement sous la forme de prêt à taux abordable afin d'accroître la tranche couverte par un prêt hypothécaire pour sécuriser un taux d'emprunt moindre, ce qui permettrait d'augmenter à hauteur de 20 % le montant maximum du prêt et ce qui ne serait sans doute pas nécessaire compte tenu de l'offre prochaine du financement à taux abordable offert par le gouvernement fédéral.

Dans son budget de 2024, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il avait l'intention de mettre au point un programme de fonds d'acquisition afin de financer directement les organismes à but non lucratif. Ce programme se situe à l'étape de l'élaboration.

2. La renonciation aux impôts fonciers ou l'exemption de ces impôts réduira les dépenses opérationnelles et augmentera par conséquent les revenus opérationnels nets (RON), ce qui permettra de souscrire un emprunt plus important dans le cadre des projets.

En juillet 2024, le Conseil municipal a approuvé un rapport ([ACS2024-FCS-REV-0003](#)) afin d'offrir une exemption fiscale pour le logement abordable dans le cadre de la mise à jour du Règlement municipal sur les possibilités de logement municipales.

3. Subventions pour les travaux de rénovation afin de moderniser et de remplacer les vieilles immobilisations dans les propriétés anciennes existantes. Il pourrait s'agir d'une subvention initiale ponctuelle qui permettrait de s'assurer que ce financement est en place et qu'il augmente

le budget des dépenses en immobilisations grâce à une aide expressément ciblée sur les immobilisations.

La Ville a modélisé l'impact de la vétusté des logements sur les coûts des réparations à apporter aux immobilisations. Le résultat indique que les coûts de réparation augmentent considérablement en fonction de l'âge des bâtiments. Par exemple, il faudrait consacrer à un immeuble construit il y a 10 ans 80 \$ par logement par an pour la réparation des immobilisations, et cette somme augmente pour passer à 3 100 \$ par logement par an pour un immeuble construit il y a 50 ans.

4. Offrir des suppléments de loyer dans les cas où les loyers existants sont nettement inférieurs aux LMM, ce qui augmentera les revenus opérationnels nets (RON) ainsi que l'endettement par emprunt.

L'analyse de la Ville a également permis de constater que l'approfondissement de l'abordabilité donne lieu à des coûts, soit en relevant le financement initial des immobilisations pour combler l'écart entre le prêt et l'avoir disponible, soit des subventions continues pour accroître la capacité d'emprunt hypothécaire de l'organisme fournisseur de logements.

5. Sécuriser les investissements participatifs d'impact social des tiers patients, ce qui permettrait de compter sur l'aide de sources externes, dont l'Ottawa Community Foundation, d'autres investisseurs qui produisent un impact social ou les obligations communautaires de l'OCLT, et de réduire le financement obligatoire par logement à apporter par la Ville; toutefois, il faudrait augmenter légèrement les revenus réalisés sur les loyers pour rembourser ce financement participatif d'impact et les intérêts correspondants.

L'OCLT a lancé à la fin de mai 2024 une campagne d'émission d'obligations communautaires. Jusqu'à maintenant, cet organisme a réuni 1 458 500 \$. Une partie de cette somme a été investie dans la propriété du 887, avenue Kirkwood, acquise par l'OCLT en octobre 2023. La Ville a apporté un financement de 800 000 \$ à même les fonds prévus dans l'article 37 de la Loi sur l'aménagement du territoire pour financer cette acquisition afin de veiller à ce que le projet soit financièrement viable.

6. Le rapport modélise une combinaison d'options de financement exposées ci-dessus et propose de constituer un budget d'acquisition de 5 millions à 12 millions de dollars afin de permettre de financer des subventions ponctuelles pour les immobilisations. Il s'agit d'un scénario référentiel. Toutefois, en ajoutant les suppléments de loyer et l'exemption fiscale des propriétés, on pourrait ramener cette somme à 2,15 millions de dollars. Ce financement permettrait de faire l'acquisition de 100 logements, ce qui donnerait une contribution maximum de 100 000 \$ par logement, sous réserve de la disponibilité des suppléments de loyer pour combler le déficit entre les loyers existants et 100 % des LMM.

L'analyse de la Ville et la consultation qu'elle a menée auprès des villes de Toronto, d'Hamilton et de l'industrie ont permis de tirer une conclusion comparable : un fonds d'acquisition de 5 millions à 10 millions de dollars pourrait être utile et permettre de préserver les logements offerts au prix du marché. Toutefois, compte tenu des contraintes de financement actuelles et des engagements dans la délivrance des nouveaux permis, la Ville recommande de reporter la constitution d'un fonds d'acquisition jusqu'à ce qu'on puisse sécuriser d'autres sources de financement. Le personnel encourage plutôt la Ville à prioriser le recours aux fonds et aux ressources disponibles pour les logements abordables dans l'aménagement des nouveaux logements abordables afin de respecter les engagements cibles adoptés pour les logements dans l'accord fédéral du Fonds pour accélérer la construction de logements et dans la Garantie provinciale du logement, ainsi que dans l'accord intervenu entre Ottawa et l'Ontario.