

La densification « douce » au Canada

L'exemple des « appartements accessoires » en Ontario

Anastasia Touati

Dans un contexte de crise du logement, plusieurs municipalités de l'Ontario (Canada) ont développé des politiques de création d'« appartements accessoires », c'est-à-dire de nouveaux logements dans les maisons individuelles. Anastasia Touati analyse les intérêts, mais aussi les ambiguïtés, de cette forme originale de densification résidentielle.

La densification urbaine : un éventail de possibilités

La densification est depuis une quinzaine d'années au cœur des politiques de développement urbain durable (Charmes 2010 ; Jenks 2000 ; OECD 2012). Cette notion recouvre une grande diversité de modalités et de dispositifs. Dans les tissus pavillonnaires, elle dépend dans une large mesure des contextes locaux et des outils juridiques et opérationnels utilisés (Darley et Touati 2011). On peut ainsi densifier en agissant directement sur les formes urbaines ou en libérant les droits à construire par la modification des règles du document d'urbanisme. On peut, au contraire, privilégier des formes de densification dites « douces » (Touati 2012), le plus souvent à l'initiative de propriétaires d'un pavillon amenés à diviser leur terrain, dans l'objectif d'y construire un nouveau logement (Sabatier et Fordin 2012). On peut, enfin, comme au Canada, privilégier une troisième voie fondée sur l'augmentation de la densité résidentielle d'un quartier, sans en modifier la densité bâtie, par le biais de la construction d'« appartements accessoires ». À la différence des processus étudiés dans le cadre du projet de recherche BIMBY, cette densification s'effectue sans division parcellaire et s'appuie sur le système locatif plutôt que sur celui de la construction-vente.

Une réponse originale à la crise du logement ?

Depuis le début des années 1970, la diminution progressive de la taille des ménages canadiens et l'augmentation de la population du pays ont conduit à une augmentation sensible de la demande pour les petits logements. L'insuffisance d'une offre résidentielle adaptée s'est traduite par une croissance continue des prix immobiliers et par une crise du logement sans précédent, qui a atteint son apogée à la fin des années 1980 (Tomalty 1997).

Dans ce contexte, sous l'influence des principes du *smart growth*¹, de nombreuses provinces canadiennes se sont précocement engagées dans des politiques de diversification de l'offre de logements par une meilleure utilisation des ressources existantes. En Ontario, province anglophone du centre-est, la plus peuplée du pays (environ 13 millions d'habitants), une politique globale de création de logements est lancée au début des années 1990. Il s'agit notamment d'inciter les municipalités à identifier, à l'intérieur de leur plan officiel, des zones où la densification résidentielle peut être encouragée à travers différents moyens : l'insertion intercalaire², la conversion de foncier non résidentiel en foncier résidentiel, mais aussi la création d'« appartements

¹ La théorie du *smart growth* propose de concentrer dans les centres urbains existants une croissance dense et mixte, de manière à faciliter l'utilisation des modes doux et à lutter contre l'étalement urbain (Downs 2005). Aussi est-elle souvent considérée comme l'équivalent nord-américain du concept de « ville compacte ».

accessoires ». Ces derniers relèvent d'une pratique courante au Canada, mais jusqu'alors illégale, consistant à créer des logements supplémentaires à l'intérieur ou à l'extérieur d'une maison individuelle.

En 1994, en effet, le gouvernement provincial de centre-gauche (issu du Nouveau Parti démocratique – NPD) adopte le Residents' Rights Act, qui autorise la création d'un nouveau logement dans toutes les maisons individuelles, pourvu que les standards en matière d'hygiène et de sécurité soient respectés, et ce quelle que soit la politique mise en place par la municipalité considérée³. Pour le gouvernement, les appartements accessoires représentent une forme de densification jugée « bénigne » (Tomalty 1997) car ils permettent de produire du logement sans, pour autant, changer l'apparence extérieure des quartiers.

Cette politique repose plus précisément sur la possibilité de créer une « seconde unité » (*secondary unit*) dans toutes les maisons individuelles dites « détachées » (*detached single-family houses*) de l'ensemble des municipalités de l'Ontario. Cette unité est entendue comme un logement autonome, séparé du logement principal et possédant une cuisine et une salle de bains propres. Il peut être situé dans la construction principale, à l'étage ou en sous-sol (figure 1), au-dessus d'un garage attenant, ou encore dans un bâtiment supplémentaire édifié sur le même terrain. L'objectif est non seulement d'offrir de nouveaux logements locatifs à loyers modérés, tout en garantissant un revenu supplémentaire au propriétaire occupant, mais aussi de contribuer à une utilisation optimale des infrastructures et des réseaux existants, tout en augmentant la densité résidentielle de quartiers dont la population diminue et/ou vieillit. En raison de leur qualité généralement inférieure aux autres types de logement, les appartements accessoires sont considérés par le gouvernement provincial ontarien comme des logements « abordables »⁴, c'est-à-dire des logements présumés accessibles aux ménages à faibles revenus. Les situations donnant lieu à la location d'un appartement accessoire sont variées : personnes âgées louant une partie de leur maison à un étudiant en échange de services à la personne ; parents offrant à leurs enfants un logement autonome ; ménages ayant des difficultés à rembourser un prêt immobilier louant un appartement à un autre ménage modeste.

² L'insertion intercalaire, ou construction en dent creuse, consiste à construire un logement dans le tissu urbain constitué sur une parcelle encore vacante ou sous-utilisée.

³ Le système politique canadien est fédéral. Chaque province constitue un État à part entière, doté d'un régime parlementaire propre. Les provinces jouent un rôle majeur dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques urbaines ; elles déterminent le cadre global dans lequel les gouvernements de niveau inférieur doivent s'inscrire. Selon plusieurs auteurs, les municipalités, dépourvues de réelle autonomie, ne seraient que les « créatures » de la province (Keil 2002).

⁴ Pour le gouvernement provincial de l'Ontario, la notion de logement abordable est définie de façon précise. Il s'agit :

« Dans le cas d'un logement de propriétaire-occupant, le moins cher entre :

1. un logement dont le prix d'achat entraîne des frais annuels de logement ne dépassant pas 30 % du revenu annuel brut du ménage dans le cas des ménages à revenu faible et modeste ;
2. un logement dont le prix d'achat est d'au moins 10 % inférieur au prix d'achat moyen des logements à vendre dans la zone de marché régionale ;

Dans le cas d'un logement locatif, le moins cher entre :

1. un logement dont le loyer ne dépasse pas 30 % du revenu annuel brut du ménage dans le cas des ménages à revenu faible et modeste ;
2. un logement dont le loyer est égal ou inférieur au loyer moyen du marché pour un logement dans la zone de marché régionale » (Ontario, Ministry of Municipal Affairs and Housing 2005, p. 32).

Figure 1 : Schéma d'un appartement accessoire en sous-sol d'une maison individuelle



Source : Ontario, Ministry of Municipal Affairs and Housing, 2005

Entre contestations et attermolements législatifs : une mise en œuvre partielle

Avec la mise en place de cette politique, les appartements accessoires se sont multipliés en toute légalité en Ontario, principalement dans les municipalités suburbaines, mais aussi dans les quartiers de basse densité des grandes villes. À Guelph, par exemple, ville universitaire de 100 000 habitants située à 100 km à l'ouest de Toronto, le règlement de zonage autorise dès 1995 l'aménagement d'appartements accessoires dans tous les quartiers de basse densité résidentielle. Depuis, une centaine de nouveaux appartements accessoires ont été enregistrés chaque année, soit environ 10 % de l'offre nouvelle de logements. Cette politique est devenue une composante importante de la stratégie municipale en faveur du logement abordable.

Mais l'initiative des élus de Guelph constitue moins la règle que l'exception : la politique des appartements accessoires a fait l'objet de nombreuses contestations. S'affranchissant des règlements de zonage municipaux, le Residents' Rights Act a été perçu par de nombreux élus comme une atteinte au processus de planification locale (Tomalty 1997, p. 87). L'opposition a été particulièrement forte dans les municipalités peu denses accueillant une population aisée, pour qui le caractère abordable des logements accessoires ouvrait la voie à l'accueil de populations étudiantes et/ou modestes non désirées. Les craintes concernent aussi les répercussions que pourraient avoir ces appartements sur l'architecture et le paysage des rues, l'augmentation de la circulation automobile, la perte d'intimité pour les résidents déjà en place, voire l'apparition de taudis surpeuplés (CMHC 2004).

Après la défaite du NPD aux élections de 1995 et l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement conservateur (emmené par le Parti progressiste-conservateur de l'Ontario), la province introduit finalement un amendement redonnant aux municipalités le droit d'interdire les appartements accessoires. Si plusieurs d'entre elles décident de maintenir le dispositif, la plupart des appartements accessoires ontariens retournent alors dans la clandestinité.

Le retour des « appartements accessoires » quinze ans après, ou l'ambiguïté du logement « abordable »

Quinze ans plus tard, le gouvernement provincial, désormais dirigé par un parti centriste (issu du Parti libéral du Canada), a pourtant décidé de légiférer de nouveau sur ce dispositif, dans le cadre de la stratégie pour le logement abordable de l'Ontario (Affordable Housing Act, 2011). Un amendement oblige les municipalités à mettre en place des dispositifs réglementaires permettant

l'insertion d'appartements accessoires dans les constructions nouvelles et existantes. Il introduit également la possibilité d'aménager des *garden suites* (pavillons-jardins) ou *granny flats* (appartements pour grands-parents), qui sont des logements temporaires indépendants de l'habitation principale (figure 2) et pouvant faire l'objet d'une location pendant 20 ans.

Figure 2 : Les *granny flats*



Source : Walters 2007

Ce retour en grâce s'explique par un changement de la perception des appartements accessoires : dans un contexte de crise économique, ils sont désormais considérés comme une option importante pour fournir des logements plus abordables aux populations modestes, mais aussi pour procurer un revenu supplémentaire aux propriétaires ayant des difficultés à rembourser leur prêt immobilier.

Toutefois, ce retour n'est pas sans soulever de nombreuses questions. D'une part, le caractère « abordable » de l'appartement accessoire ne fait l'objet d'aucun contrôle de la part de la puissance publique. En effet, en Ontario, cette catégorie comprend à la fois des logements sociaux et des logements issus du marché privé. Ces derniers ne bénéficient d'aucune subvention et ne font pas l'objet d'un plafonnement de leurs loyers : ils sont considérés comme abordables uniquement en raison de leur qualité inférieure aux autres types de logements. D'autre part, la création de logements par la politique des appartements accessoires dépend exclusivement de l'initiative d'acteurs privés. La puissance publique municipale joue un rôle réglementaire d'incitation, mais c'est bien le « propriétaire initiateur » et les autres acteurs privés de l'aménagement (constructeurs, agents immobiliers) qui sont directement en charge du processus effectif de densification. Le système repose donc sur une conception plutôt libérale de la construction de logements. Or, de nombreux auteurs estiment que la province et les municipalités tendent à utiliser ce dispositif comme un palliatif à la filière publique traditionnelle de production de logements sociaux (Hackworth et Moriah 2006 ; Sousa et Quarter 2003). De fait, dans certaines municipalités, la quasi-totalité des logements abordables produits sont désormais des appartements accessoires. À terme, alors que cette production dépend du marché, c'est-à-dire de la volonté des propriétaires de mettre en place un appartement accessoire et surtout de le maintenir, le risque n'est-il pas de voir cette forme de logement remplacer totalement la production de logements sociaux ?

Bibliographie

- Charmes, É. 2010. « La densification en débat », *Études foncières*, n° 145, p. 20-23.
- Canadian Mortgage and Housing Corporation (CMHC). 2004. *Residential Intensification Case Studies: Municipal Initiatives*, Ottawa : CHMC.
- Darley, A. et Touati, A. 2011. « Processus et politiques de densification de l'habitat en Île-de-France », *Note rapide de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme Île-de-France*, n° 567, p. 4.
- Downs, A. 2005. « Smart Growth: Why We Discuss It More than We Do It », *Journal of the American Planning Association*, vol. 71, n° 4, p. 367-378.
- Hackworth, J. et Moriah, A. 2006. « Neoliberalism, Contingency and Urban Policy: The Case of Social Housing in Ontario », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 30, p. 510-527.
- Jenks, M. 2000. *Achieving Sustainable Urban Form*, Londres et New York : E. & F. N. Spon.
- Keil, R. 2002. « “Common-Sense” Neoliberalism: Progressive Conservative Urbanism in Toronto, Canada », *Antipode*, vol. 34, n° 3, p. 578-601.
- OECD. 2012. *Compact City Policies. A Comparative Assessment*, Paris : OECD Publishing.
- Ontario, Ministry of Municipal Affairs and Housing. 2005. *Provincial Policy Statement*, Toronto : Ministry of Municipal Affairs and Housing.
- Sabatier, B. et Fordin, I. 2012. « Densifier le pavillonnaire », *Études foncières*, n° 155, p. 12-16.
- Sousa, J. et Quarter, J. 2003. « The Convergence of Nonequity Housing Models in Canada : Changes to Housing Policy Since 1990 », *Housing Policy Debate*, vol. 14, n° 4, p. 591-620.
- Tomalty, R. 1997. *The Compact Metropolis : Growth Management and Intensification in Vancouver, Toronto, and Montreal*, Toronto : ICURR Publications.
- Touati, A. 2012. « L'habitant maître d'ouvrage. Au cœur de la densification pavillonnaire. », *Études foncières*, n° 157, p. 34-39.
- Walters, R. 2007. « City Planners Split Families », *Reading Toronto*, 18 novembre. URL : <http://www.readingt.readingcities.com/index.php/toronto/comments/12765>, consulté le 28 mars 2013.

Anastasia Touati est ingénieur des travaux publics de l'État et chargée d'études et de recherche au CETE (centre d'études techniques de l'équipement) Île-de-France. Elle réalise une thèse de doctorat au LATTs (Laboratoire techniques, territoires et sociétés) sur les politiques et processus de densification des tissus à dominante pavillonnaire en France et au Canada, dans le cadre du projet de recherche BIMBY (« *build in my back yard* »), financé par l'ANR (Agence nationale de la recherche).

Sa page personnelle : <http://www.latts.fr/anastasia-touati>.

Pour citer cet article :

Anastasia Touati, « La densification « douce » au Canada. L'exemple des « appartements accessoires » en Ontario », *Métropolitiques*, 3 avril 2013. URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-densification-douce-au-Canada.html>.