

Our File/N/Réf. 11-95-0155
Your File/V/Réf.

DATE 09 May 1996

TO/DEST. Chair and Members of Regional Council

FROM/EXP. Commissioner,
Planning and Property Dept.

SUBJECT/OBJET **THE HOUSING SERIES OF BACKGROUND PAPERS**

Please find attached for your information “***Background Series on Housing: Executive Summaries***”, a collection of summaries from the seven background papers which together comprise the Housing Series. As part of the Official Plan Review process, papers in the Housing Series examine a number of issue areas in housing which will form the basis of the Regional Municipal Housing Report, to be tabled later this year.

Please note that the background papers were authored by members of the Regional/Municipal Housing Working Group, including staff from various local municipal planning departments as well as the Region’s Planning and Property Department. This process is part of a pilot project to better co-ordinate planning policies with our municipal counterparts (Re-Plan-It). The papers were also reviewed and discussed with the Regional/Municipal Housing Advisory Committee, comprised of stakeholders in the community with a broad range of housing interests.

The next step in this process is to distribute this summary document to the broader community for public comment. Upon request, organisations will also be provided with selected background papers. Public comments and concerns from this process will then be incorporated with formal recommendations in the final Regional Municipal Housing Report.

Members of Council wishing to receive any of the detailed background reports should contact our Client Services Branch at extension 1572. Specific questions on the papers should be directed to Marni Cappe, Manager - Housing Policy at extension 2739.

approved by N. Tunnacliffe
Planning & Property Commissioner

Nick Tunnacliffe

Attach. (1)

REGIONAL PLAN REVIEW

BACKGROUND SERIES ON HOUSING: EXECUTIVE SUMMARIES



A SERVICE OF REGIONAL GOVERNMENT



Prepared by:
The Regional / Municipal
Working Group on Housing
(House-It)
March 1996
#12-70

The Background Series on Housing

In Ottawa-Carleton, the Region plays an important role in the housing sector, coordinating and facilitating the provision of housing. Local municipalities play a direct role in this sector and are responsible for the delivery of housing programs.

This paper is a compilation of executive summaries from a series of background papers on housing themes in Ottawa-Carleton. The papers were produced by members of the Regional/Municipal Housing Working Group, made up of representatives from planning departments at local municipalities and the Region. Together, the papers and comments received on them will help form a Regional Municipal Housing Report, outlining issues, approaches and strategies for housing as part of the Regional Official Plan Review process.

Papers in the series include:

- ❶ **Background Paper on Socioeconomic, Demographic and Housing Supply Trends**
- ❷ **Background Paper on Rental Housing in Ottawa-Carleton**
- ❸ **Background Paper on Seniors Housing in Ottawa-Carleton**
- ❹ **Background Paper on Housing Affordability in Ottawa-Carleton**
- ❺ **Background Paper on New Approaches to Developing Affordable Housing**
- ❻ **Background Paper on Compact Development**
- ❼ **Background Paper on Special Needs Housing in Ottawa-Carleton**

Copies of these background papers are available from the Regional Planning and Property Department at the address noted at the end of this publication.

The Regional/Municipal Housing Working Group:

Marni Cappe, RMOC
Deborah Kraus, City of Ottawa
Sally Switzer, Township of Goulbourn
Jim Kearns, City of Vanier
Ann Tremblay, City of Gloucester
Ken Foulds, RMOC

Anna Lenk, City of Ottawa
Stephen Wong, City of Ottawa
Steven Boyle, Township of Cumberland
Mike Boucher, City of Nepean
Sylvie Grenier, RMOC
Cheryl Brouillard, City of Ottawa

Table of Contents

Background Paper on Socioeconomic, Demographic and Housing Supply Trends	2
Background Paper on Rental Housing in Ottawa-Carleton	5
Background Paper on Seniors Housing in Ottawa-Carleton	8
Background Paper on Housing Affordability in Ottawa-Carleton	10
Background Paper on New Approaches to Developing Affordable Housing	13
Background Paper on Compact Development	16
Background Paper on Special Needs Housing in Ottawa-Carleton	19

Executive Summary

Over the past 10-20 years, a number of changes in Ottawa-Carleton have taken place with regards to housing. By reviewing the socioeconomic, demographic and housing production trends during this time frame, a broad picture of how the housing supply has met resident housing demands can be formulated. In providing this historical overview, the intent of this paper is to identify key issues requiring further research. The paper is divided into three parts: 1) socioeconomic and demographic trends, 2) housing supply trends, and 3) emerging housing issues.

Socioeconomic and Demographic Trends to 1991

Socioeconomic and demographic trends are generally compiled using census data from 1976 to 1991. The main findings affecting housing demands during the period are:

- Population grew rapidly in the 1980's and more so in the five years from 1986-91. Net migration was the largest source of growth.
- Most of the population growth happened in the urban centres, outside the Greenbelt, where the population almost quadrupled. Growth in the Outaouais and the Ontario communities outside Ottawa-Carleton exceeded that in the Region.
- Through the 80's baby boomers moved into their prime house-buying and family raising years, fuelling demand for suburban housing.
- The most significant changes in household characteristics include a trend toward smaller households, an increase in the proportion of non-family households, single person households, and couples without children. Household types are more diverse inside the Greenbelt.
- The regional economy has become more diversified since 1976. All sectors increased except the public sector. Greatest increases were in the services industries, including high technology. The central area is still the focal point for most employment in the region; however employment is now more dispersed, with more jobs located in the urban centres.
- The nature of the employment market is changing; the share of part-time and temporary jobs is increasing.
- Average household incomes continued to be higher than the national and Ontario averages; however a significant number of households were at or below the low income cut-off. Most of these poorer households are inside the Greenbelt.
- In 1991, 21% of all households were paying at least 30% of their income on housing. Tenant households experience more housing affordability problems.
- Three important factors will affect future housing demand: the aging of the baby boom generation, changing household characteristics and net migration. It is estimated that over the next decade, demand for single family houses will remain fairly strong; following that period, the demand for smaller units will increase.

Housing Supply Trends

In examining housing production trends, the following tendencies in housing supply were noted;

- In 1991, single detached houses accounted for 42% of all dwellings.
- Ottawa-Carleton has more rental housing as a proportion of total housing (46%) than other municipalities in Ontario; however this proportion has continuously declined in the past decade. Nearly all the apartment stock in the region (98%) is located inside the Greenbelt.
- In general, home ownership tends to rise with age, peaking in the 45-64 age group; recently, the proportion of seniors who own homes has been increasing.
- Between 1990 and 1994, housing production levels dropped. Recent market activity has been characterized by a shift to a greater proportion of rowhouses and a drop in single-detached, condominium and private rental completions.
- Between 1984-94, a total of 7,517 social housing units were added, representing an increase of over 50%. Although the majority were added in the City of Ottawa, significant number of units were added in Gloucester, Nepean and Kanata.
- Through 1980's and early 90's, the Region had one of the lowest apartment vacancy rates in Canada. The recent increase in first time home buyers has somewhat reduced demand for apartments. By 1994 vacancy rates for apartments had risen to 2.6%.
- For the most part, house prices flattened between 1989 and 1994 especially in contrast to the sharp increases in the previous five years.

Emerging Housing Issues

After considering emerging trends in housing demand and examining housing production trends, a number of key issues have been identified which require further research. These issues include:

- *Changing housing needs and expectations* - The housing requirements of existing and future households of Ottawa-Carleton are getting more diverse. A variety of housing options will be needed to accommodate all households.
- *Diversification in existing and new communities* - A variety of housing types and tenures will need to be offered in the urban centres. As the urban centres mature, the population will age and will be seeking housing alternatives to single family dwellings. Flexibility needs to be built into new and old communities to allow changes to occur over time.
- *Rental housing* - Low level of private rental production, rental conversion to condominium tenure, the loss of affordable rental units and factors underlying higher vacancy rates need to be investigated to better understand the demand for rental housing in the future.
- *Alternative to social housing* - In view of federal and provincial cuts for social housing, alternatives need to be explored.

Background Paper on Socioeconomic, Demographic and Housing Supply Trends

- *Housing affordability* - While a wider choice of affordable housing is available, compared to five years ago, many households are still paying more than 30% of their income on housing.

The issues raised in this paper provide a basis for further examination by other background papers in the Housing Series.

Executive Summary

This paper discusses the role of the rental housing sector within the Region, the factors which affect rental production and finally, raises questions related to the future of both existing and new rental housing stock. In Ottawa-Carleton, almost half of all households reside in rental dwellings, most of whom have moderate or low incomes. With declining rental production and sustained demand, considerable pressure exists to maintain the rental sector as an important affordable housing resource. The Region, through its Official Plan, acknowledges the significance of the rental sector and incorporates policies related to encouraging, maintaining and conserving rental housing.

Background

Nearly half (46.1%) of all dwelling units in the Region of Ottawa-Carleton are rented. However, for the past twenty years or more builders have been primarily concerned with new housing for owner-occupancy.

Most (92%) of the rental housing within the Region is located in the urban municipalities within the Greenbelt. Tenants are most likely to be single persons of any age, family households who are younger (under 35) or older in age (over 75) and lone parent families. These are also the types of households which are most likely to have low or modest incomes.

The construction of new private market rental housing has experienced a sharp decline in the 1990s. An average of only 330 private rental units a year were built over the last five years, representing just 6.8% of all housing completions. For a few years, this was offset by a high level of social housing construction (78% of all new rental housing built between 1991 and 1994 was social housing).

Despite a recent increase in the apartment vacancy rate (up to 3.8% in the fall of 1995), there may be a future shortage of rental housing, especially at lower rents. The social assistance cuts in October 1995 mean that more tenants have doubled up, so the vacancy rate may remain at a deceptively high level despite the lack of new construction.

Social housing (non-profit, cooperative and public housing) makes up 18.3% of Ottawa-Carleton's rental housing stock, most of it (87%) in the City of Ottawa. There has been an addition of over 3,600 units to the social housing stock over the last five years, but even this did not keep pace with the demand for social housing. Over the last five years, the number of applicants on the combined Ottawa-Carleton Housing (OCH) and City Living waiting lists more than doubled. The moratorium on new provincially-funded non-profit housing in 1995 means that the construction of new social housing will come to a halt once projects under way are completed.

Besides availability of rental housing, the other major concern for tenants is affordability. Tenant households are more likely than owners to experience housing affordability problems - almost a third of tenants paid over 30% of their income for rent in 1991. The difference between tenants and homeowners is even more dramatic for households with severe affordability problems. Of the households in Ottawa-Carleton paying 50% or more of their income on housing in 1991, 73.6% were tenants.

Issues and Questions for Consultation

The major concerns affecting rental housing policy in the Region are the present and future availability and affordability of rental housing. Both existing housing and future new construction are important elements in achieving these objectives.

Existing Rental Housing

Since much of the rental housing stock which will be needed for the next few decades already exists, the maintenance and conservation of this stock is essential.

- What can municipalities do to encourage the maintenance and rehabilitation of rental housing?
- Are the local property standards/bylaws and their enforcement effective in maintaining rental housing in the Region in a reasonable state of repair? What are the constraints?

The greatest losses of rental housing in the past few years have been due to the conversion of row housing to ownership tenure, particularly through the sale of condominium rowhouses to individual owner-occupants. The condominium conversion policy in the RMOC Official Plan and local official plans control one type of conversion to ownership tenure. Rental properties generally may be converted to condominium once the vacancy rate reaches 3%. With the recent rise in the vacancy rate, there will be initiatives from owners to condominiumize rental properties, both high-rise apartments and row dwellings, with the potential for substantial losses of rental housing.

- Is a 3% vacancy rate an appropriate measure for an adequate supply of rental housing? Does condominium conversion help lower-income tenants achieve home ownership? What would the long-term implications be for rental housing if a significant number of properties were converted to ownership tenure? Are the implications of condominium conversion different for row housing and apartments?

One factor in rent levels is the higher property tax paid by owners of rental properties of seven units or more. As Ontario's Fair Tax Commission pointed out in its 1993 report, this cost is passed through to the tenants, who pay disproportionately higher property taxes than homeowners.

- What would be the effect on rents and affordability in various types of rental properties if property tax assessment were made consistent for all residential properties? What would be the effect on municipal revenues and overall property taxes?

New Rental Housing

There is clearly a crisis in rental housing. No more social housing will be built in the near future, and the level of private rental construction is minimal. One of the problems is that there is a gap between construction costs and what tenants, especially low-income tenants, can afford to pay.

- How could municipalities promote the construction of private rental housing? Are there incentives which they could provide (e.g., reduced development charges)?

Background Paper on Rental Housing in Ottawa-Carleton

- What is the potential of accessory apartments or apartments in houses as a source of affordable rental housing? What kinds of policies would support the creation of more accessory units?
- Is there a role for the non-profit sector in building or facilitating new rental housing?
- Is provincial legislation to maintain the quality and affordability of existing rental housing (the Rent Control Act, the Landlord and Tenant Act and the Rental Housing Protection Act) an obstacle to new rental housing construction? What are the alternatives?

Executive Summary

This paper explores the housing requirements and related needs of senior citizens within the Region, identifying housing options and housing issues affecting seniors, both today and in the future. As an aging society, our communities will increasingly be influenced by seniors. In Ottawa-Carleton, this segment of the population will more than double in the next 25 years, producing specific housing needs, preferences and health service requirements. While seniors housing is addressed in the current Regional Official Plan, continuing changes in housing needs may require changes to these policies to ensure that a high quality of life for seniors in the Region can be maintained.

Background

There will be a significant increase in the number of persons aged 65 years of age and over in Ottawa-Carleton during the next few decades. In 1991 seniors accounted for one in ten persons (10.4%) of the local population but by the year 2021 they will account for one out of every six residents (16.8%). Future housing demand will be shaped significantly by the needs of this aging population. Meeting this demand will be challenging, given that seniors' needs are not entirely satisfied in the current housing stock or by current models of housing and service delivery.

The seniors population accounted for 70,865 persons in 1991 and this is projected to increase to 170,613 persons by 2021. This represents an increase of 140.8% versus the general population increase during this time period of 49.6%. Geographically, seniors are concentrated within the greenbelt of Ottawa-Carleton where 86.1% of them live. There are fewer seniors in the urban centers outside of the greenbelt and in the rural area than one would expect based on the size of the populations of those areas.

As seniors age, their living arrangements and marital status change. The population becomes predominantly more female (often widowed) and there are more persons who live alone. Seniors are less mobile than the general population with respect to their place of residence. Persons aged 65 and over prefer to age in place, that is, to remain in their house or apartment in the community they live in for as long as health and finances permit. Approximately half of seniors rent their place of residence and the other half own their home. The type of housing they occupy is likewise almost evenly split between single family dwellings (42.2%) and multiple unit buildings (46.6%).

In the future, the range of housing options for seniors should encompass a wide range of possibilities and not just the extremes of seniors living solely on their own or in full care nursing homes. A variety of intermediate housing forms should be explored which help older persons live independently for a longer time in their own home or community. Assistance can be found by way of the provision of support services and/or methods of providing supplementary income. Retirement communities, garden suites and made to convert housing are only a few possible housing choices that could be made more available.

The challenge society and all levels of government face to control public spending and come to grips with the deficit and debt problems will limit government's ability to finance solutions to the housing needs of seniors. More resourceful approaches will have to be taken to meet the housing needs of our aging population, particularly by individuals and their families, housing providers, housing producers and health service agencies.

Issues and Questions for Consultation

A number of issues and questions emerge from the paper regarding seniors housing, namely:

- The mix and types of housing required by seniors in the future are different from those currently produced. How can production be encouraged to meet these needs? Will the preferences of tomorrow's seniors be different than those today, given increasing ethnic diversity and education?
- Housing options for seniors outside the greenbelt are limited, although they represent a smaller component of total seniors in the Region. If seniors are to "age in place", how can more housing options be encouraged in these areas?
- Increasing de-institutionalization is creating more demands on senior households which ultimately affect their housing requirements. How can seniors' needs be accommodated in non-institutional and quasi-institutional settings? Will seniors be living longer, healthier lives and therefore, require less care?
- A number of today's younger seniors are able to utilize their homes or pension plans as a strong income base for their retirement years. However, the diminishing economic security of baby boomers and the uncertainty of fixed pension payments from government may create affordability problems for tomorrow's seniors. How can affordability be addressed for seniors who will have lower incomes? Will they have to work longer before retirement?

Executive Summary

The issue of housing affordability is a fundamental consideration when assessing the quality of life for residents in Ottawa-Carleton. The Region's Official Plan reflects this importance by including policies which identify and promote housing affordability. Since 1988, the Region has also been obliged to examine affordability under Provincial Policy Statements - a requirement which is currently under review.

By definition, the Regional Official Plan considers affordability to be the level at which a household will pay no more than 30% of gross income towards housing, whether it be ownership or rental in form. This is a widely recognized measure of affordability used throughout the province. In addition, the Regional Housing Statement defines that housing should be affordable to a range of households based on ranked income (percentile); affordable to the lowest 60 percent of households in the case of owners and the lowest 30% of households in the case of renters.

Key findings include:

- Over 53,000 households in Ottawa-Carleton (21%) had an affordability problem in 1991, paying more than 30% of income on housing.
- From 1981 to 1991, the number of households in the Region grew by roughly 30% while the number of households paying more than 30% on housing increased by 47% (17,000 households), indicating declining affordability.
- Of those households paying more than 30% in 1991, almost two thirds were renters (34,000 households). Of households with acute affordability problems (paying more than 50% towards housing), roughly 75% were renters.
- From 1981 to 1991, the number of low income renter households who spent more than 30% on housing increased significantly. The number of moderate and high income owner households who spent more than 30% on housing also increased, albeit more moderately. These trends signal eroding affordability for owners and renters alike across all income categories.
- Those in the youngest (15-34) age group experienced the most affordability problems in 1991, with roughly one third of these households spending more than 30% on housing, accounting for 45% of renters. Likewise, seniors (65+) also experienced difficulty with roughly 20% of households spending 30% or more on housing, again mainly renters.
- Family households (including lone parent families) accounted for over 67% of households in the Region in 1991, and made up the majority of owners (83%), whereas non-family households made up the largest component of renters (50%).
- Only 12% of family households (excluding lone parent families) spent more than 30% on housing. By contrast, lone parent and non-family households experienced significantly higher

affordability problems, with each having roughly one third of households paying more than 30% on housing.

- Renter households were generally smaller and had lower incomes than their owner counterparts in 1991, with almost half falling below the 30th income percentile of \$33,200. Owner households were generally larger with higher incomes. Almost 60% of owners had incomes above the 60th income percentile of \$60,300.
- Production of new rental housing has fallen over the last 10 years despite continued household demands. Vacancy rates have only recently eased, with apartment rates rising in 1995 above the balanced market level of 3.0%. Demand for lower priced rental units and social housing however, remains extremely high as indicated by the continued growth of the waiting lists for social housing.
- The large majority of rental units produced since 1989 have been affordable to those below the 30th income percentiles since most of these units were social housing. Few private rental completions during this period were affordable.
- The Consumer Price Index (CPI) for selected items indicates that rental costs have generally increased faster than the overall CPI index since 1981, indicating eroding affordability for renter households.
- Ownership production has declined over the past 10 years, although its share of the market has actually increased to over 80% of completions in the last 2 years. While single detached units have traditionally been the most prominent housing form produced, lower price freehold row houses have increased their market share notably since 1992.
- Affordability in the owner market has increased sharply over the past few years with over 70% of new housing production being considered affordable in 1994. This increasing affordability is primarily a result of lower interest rates and consumer expectations for greater housing value. However, lack of consumer confidence and sustained unemployment rates are currently tempering demand.
- Since 1992, the ownership market has offered a number of newer housing options to those with incomes above the 40th income percentile. However, options for those households at or below the 40th percentile were quite limited, accounting for less than 5% of ownership production during this time period.
- Land is considered the most volatile component of housing production costs. While land prices in the Region have moderated since 1990, a recovery in the economy could initiate another cycle of speculation and land price increases, ultimately leading to lower affordability levels and predominantly affecting the ownership market.
- The use of Alternative Development Standards (ADS), while relatively new, has demonstrated an ability to achieve cost savings for new housing on a per unit basis, mainly through more efficient servicing. These savings can result in a more affordable product for the consumer and help reduce overall land consumption in the Region.

- Development charges have risen over the past ten years in response to increased demand for services and the increased costs to provide these services. In addition, some school boards and hydro commissions have initiated charging levies. However, temporary relief from the most significant components of these development charges has been provided in the past year by the Region and local municipalities in order to stimulate short term development.

Issues For Further Discussion:

Rental Housing Production - Rental housing provides accommodation to most of those households with lower incomes in the Region. Despite sustained demand, declines in rental housing production have been noted over the last ten years. It has been suggested that rent controls and increases in economic rents have made production less attractive. Will eliminating rent controls assist in fostering affordable rental production? Will apartments in homes provide any significant supply of rental units to meet future housing needs?

Social Housing Production - As a direct provider of affordable rental housing, social housing has played a significant role in housing those with the lowest incomes. The cancellation of social housing programs in the face of substantial demand signals an increasing gap between supply and need. Traditionally, the private market place has been unable to provide significant levels of affordable rental housing - how will this gap now be filled and by whom? If a rent supplement system is substituted, will it reflect the needs of lower income households or create a greater burden on them?

Ownership Housing Production - With recent lower interest rates and a slow economy, affordable ownership housing has been relatively well supplied in the Region, except for those below the 40th income percentile. Improvements in the economy and resulting rising interest rates will likely reduce affordable thresholds for all households, particularly those below the 40th income percentile. Can affordable ownership production be made more accessible to these low and moderate income households? Have 1st time buyer incentives run their course? Should incentives to other market segments be encouraged?

Production Costs & Affordability - Lower production in the housing market over the last few years has slowed demand for land, effectively neutralizing the impact of land prices which are traditionally significant. Increased demand through an improved economy could result in a new cycle of speculation and increased house prices. Should small scale land assembly be used to hedge against this cycle? Can alternative development standards provide an affordable and marketable alternative to consumers? Would reducing development charges encourage new development, especially that which is affordable?

Executive Summary

Within Ottawa-Carleton, a number of trends indicate that housing affordability is a significant problem, particularly for those households with lower incomes. The reduced production of rental housing, the limited supply of social housing and the minimal production of ownership housing accessible to those with lower incomes are key factors limiting their housing choices. This paper explores several innovative ways to develop affordable housing for those households with incomes around the 30th income percentile. In Ottawa-Carleton, this represents a household income of \$35,819.

It is assumed that households with incomes of \$35,819 could afford monthly payments of \$895 without paying more than 30% of their incomes on housing. For ownership options, this would correlate to a house price of approximately \$99,600 based on an average three year term interest rate of 9.4%, a 10% down payment, and property taxes equal to 1.5% of the principal.

The initiatives discussed could make it possible to provide housing for people with incomes at the 30th percentile and could provide affordable housing options to households who have not been able to access the traditional home ownership market. However, they do not offer much potential to households with lower incomes. There is no magic way to reduce the costs of new housing to make it affordable to these households without a subsidy of some sort from somewhere. In the case of rental housing, where economic rents are estimated to be between \$1,150 and \$1,300 per month for a new two-bedroom apartment, the need for subsidies or other ways to reduce costs is even more apparent.

The following initiatives require partnerships among those interested in producing affordable housing including the private and non-profit housing sectors, community-based organizations and all levels of government.

- Land trusts can help maintain long-term affordability of housing by holding the land on a not-for-profit basis in perpetuity. The terms of the lease can restrict the conditions under which housing may be sold.
- Organizations that own land could lease it on a long-term basis to non-profit housing corporations at a discounted rate to provide affordable housing. Advantages of land leases are that the owner retains ownership of the land, the non-profit housing society can use the land for the length of the lease period, and providing land at less than the freehold market value reduces the cost of the housing.
- Shared equity housing could provide the greatest opportunity to make units affordable for initial purchasers since they would not need to bear the full burden of the purchase price. This model would not ensure affordability for subsequent purchasers if units are sold on the private market. However, this issue could be addressed if units were provided on leased land and the lease imposed conditions regarding resale.
- Equity co-ops have been shown to produce units at below market prices and offer a way to provide for long-term affordability in a rising market. Over time, this would make equity co-ops more affordable than other housing on the private market. Further research is needed to determine the

ability of purchasers to obtain mortgage financing at favourable rates for their units in cases where they do not have the full amount necessary to pay for their unit.

- The guaranteed equity model is another way for non-profit corporations to provide housing to people with low and modest incomes who have equity to contribute. This model may be attractive to purchasers because upon resale, the non-profit housing corporation guarantees to buy back the unit at the original purchase price. This model thereby removes the potential for speculation while allowing for a certain amount of growth to make the investment attractive. However, the guaranteed buyback provision does pose a risk to the developer and it is necessary for an organization to provide a financial guarantee.
- Life leases vary in their ability to provide an affordable option for seniors. The more chance the purchaser has of participating in equity growth and in having part of the value pass on to his/her estate, the higher the cost. In the Harmer House model, units are sold at market values and there are no controls over affordability.
- The conversion of commercial office buildings to residential units could produce condominium or rental units. However, the degree of affordability will depend on the nature of the building, the design strategy and quality of the finishes. Further research on office buildings is necessary to determine the potential for this initiative in Ottawa-Carleton. Co-operation from municipalities would also be necessary.
- Self-help housing can reduce costs where residents are involved in planning the development, housing design, construction financing, construction labour, assuming long term financing responsibilities through conventional first mortgage financing, and long-term housing management. Self-help can also create an opportunity for learning, create skills in the community and develop a sense of ownership by those who developed the project which will assist in the long-term management.
- Non-profit housing corporations with older stock have built up considerable equity and may have opportunities to refinance their older stock or certain buildings to create more non-profit or affordable housing. Existing sites could be re-developed at higher densities, or the equity could be used to develop new units on other sites.
- Housing investment funds could be developed through a combination of private investments, government and philanthropic contributions, and rent or rent surcharges derived from land trust users. The funds could be used to provide preferred rate financing for housing production, with the loans repaid from rents.

Municipalities can play a key role in promoting the development of affordable housing. They have a variety of tools at their disposal with which they could:

- Reduce the costs of development through streamlining the development approval process.
- Provide exemptions and postponements of charges for approvals, building permits, minor variances and rezonings, and provide grants as an incentive to build.

Background Paper on New Approaches to Developing Affordable Housing

- Encourage intensification, the creation of accessory apartments and more flexible regulations and practices to allow for different forms of housing types and tenures and mixed uses (e.g. zoning regulations could be amended to permit air rights over municipally owned lands such as parking lots).
- Provide incentives to build housing above commercial space and facilitate the conversion of vacant commercial space to residential use. Municipalities could also set up a revolving fund to provide loans to convert vacant commercial space to residential use.
- Establish housing investment funds to provide preferred rate financing for housing production or to help non-profit sponsors purchase land for housing. Revenue for the fund could be obtained by contributions from developers in return for approvals of increased densities (according to clear policy guidelines). Other investors could include financial institutions, governments, philanthropic foundations, and unions.
- Provide staff resources and expertise to facilitate and promote housing development. This could include promoting partnerships among the private and non-profit sectors, community-based organizations and all levels of government. Municipalities could also provide technical expertise to help in the establishment and administration of land trusts.
- Sell or lease land on a long-term basis at a discounted value from freehold ownership to non-profit housing corporations to provide affordable housing. This would improve affordability for all shared equity, equity co-ops, guaranteed equity, life leases and self-help initiatives.
- Negotiate options to purchase land as part of the subdivision approval process and make these available for affordable housing.
- Assist in shared equity projects by being an equity partner. For example, municipalities could sell or lease land at a reduced price in order to lower the cost of the housing. Municipal costs such as development charges and building permits could be deferred and treated as an equity contribution to be repaid in the future.
- Support a guaranteed equity housing project by providing interim financing and guaranteeing the buyback fund to ensure that the fund always has a minimum amount of capital on hand.
- Support life lease projects by guaranteeing the start-up funding and construction costs.

Executive Summary

With continued growth in Ottawa-Carleton over the next 25 years, there will be an on-going need to address housing requirements. Like other North American cities, the issue of how and where this growth is accommodated is highly significant at a time when infrastructure costs continue to rise. It is also timely to examine this issue since the Region is currently reviewing the Regional Development Strategy through the Official Plan Review process to determine the most suitable way to accommodate projected growth.

Compact development, essentially the use of higher residential densities, is recognized as a way to provide housing in a more flexible, efficient and integrated manner. Primarily promoted through intensification in existing neighbourhoods or densification of greenfield sites, compact development is seen as a response to concerns about urban sprawl, environmental protection, excessive energy consumption, the loss of farmland and housing affordability. More recently, fiscal pressures on all levels of government have been forcing municipalities to reconsider their ability to furnish the capital infrastructure needed to service the current low density development pattern.

This paper, prepared jointly by local municipal and regional representatives, discusses the issue of compact development and follows on the themes identified in *Understanding Residential Density*, a related issue paper. Specifically, the purpose of this paper on compact urban form is:

- to explain the context in which the issue of compact development is raised;
- to highlight the opportunities for accommodating growth in Ottawa-Carleton by increasing residential density in existing neighbourhoods and in designated areas not yet developed;
- to examine the issues raised by increasing density and to provide a better understanding of the arguments in favour and against more compact development

Context

Early development in Ottawa-Carleton was more compact in form with generally higher densities up until the end of World War II. Since that time however, residential densities have dropped significantly as suburban growth has occurred. This shift to suburban growth is highlighted by the following statistics:

- in 1991, 76% of housing stock in the Region was inside the Greenbelt, a notable drop from 90% in 1976
- the proportion of total housing stock in urban centres outside the Greenbelt increased from 3% in 1976 to 16% in 1991
- from 1976 to 1991, 67% of all residential growth in the region occurred in urban centres outside the Greenbelt

Background Paper on Compact Development

In addition to changes in the location of growth over the last 20 years, a number of societal changes have occurred, creating demands for housing which is suitable to smaller, non-family households. Despite these changing demands, housing development has been slow to respond, remaining primarily in a low density pattern. The growth that has occurred in urban areas outside the Greenbelt is characterized by a relatively homogeneous population profile, a predominantly residential land use base and more limited housing alternatives. By contrast, most neighbourhoods inside the Greenbelt offer greater diversity of land use, housing options, transportation modes and services. These trends are highlighted by 1991 Census data:

<u>Inside the Greenbelt</u>	<u>Urban Centres Outside the Greenbelt</u>
-32% single detached dwellings	-66% single detached dwellings
-43% apartments	-4% apartments
-56% of all stock is rented	-16% of all stock is rented
-majority of singles/seniors	-90% of households are families
-average income of \$52,300	-average income of \$71,500

With the increasing diversity of households and their changing housing needs, there are many questions about the ability of the suburban development pattern to respond to the changing population. Fiscal constraints and public concerns about the environment are also challenging a number of municipalities to consider establishing policies to limit boundaries and encourage more compact development.

Growth Opportunities Inside the Greenbelt

The regional development strategy has determined that roughly 183,000 dwelling units will be required to accommodate growth in Ottawa-Carleton over the 1991 to 2021 period. Based on preliminary estimates, between 60,000 and 100,000 of these additional dwelling units could be added inside the Greenbelt through residential intensification and the development of large vacant parcels of land. Residential intensification, the method of increasing the number of housing units by using under-utilised land and existing building stock, could take three broad forms inside the Greenbelt: conversion, infill and redevelopment. Conversion and infill activity would occur mainly in residential neighbourhoods with a minimum of impact. Redevelopment and development of large parcels of land would occur at the edges of existing neighbourhoods where a physical transition between adjacent land uses can be provided to maximise compatibility.

It appears that there is sufficient land available inside the Greenbelt to meet the projected demand for smaller housing units. Whether this land develops to its potential will depend on many factors including the likelihood that identified sites will be freed up for development, the possibility that some non-residential lands will be re-zoned for residential use, the availability of services for these sites and the acceptability of new development to the adjacent community.

Growth Opportunities Outside the Greenbelt

The balance of housing requirements identified by the Regional Development Strategy could be accommodated within lands already designated in urban centres outside the Greenbelt, and in rural areas where it is expected that about 11% of the regional growth will continue to occur. If a strategy of densification were applied, a more efficient use of land would be possible. Densification, the creation of new neighbourhoods which are more compact, can be done by promoting more intense mixed use developments, higher residential densities and alternative

development standards. These alternative standards can reduce the land requirement for residential lots, roadways, open space, stormwater requirements and public buildings. The concept of residential densification can be applied in all undeveloped areas outside the Greenbelt and on large land parcels inside the Greenbelt.

Framing the Debate

The major issues in the debate about compact development fall under three broad categories: economic, environmental and social. In particular, the desire to utilise land and infrastructure more efficiently is a prime motivator supporting compact development. While recognition of these benefits is wide spread, the changes needed to develop compact communities are advancing slowly. Some policies fostering higher densities have been adopted by municipalities. However, the debate about the wisdom of compact development as a policy goal continues.

Conclusion

Low density suburban development has been the dominant form of residential development since the 1950's. It has been very successful in the marketplace and it has satisfied many of the needs of people who sought housing in this period. Now those needs are changing and the flexibility of the traditional suburban pattern is being questioned. With continued household changes and municipal fiscal constraints, new models of higher density development are being encouraged more and more.

Executive Summary

In Ottawa-Carleton, persons with special needs represent a growing sector of the community. These individuals have a variety of difficulties which inhibit their daily functioning and therefore, require a broad range of housing options and support services to meet their needs. This paper attempts to better define persons with special needs, the nature of their housing needs and how they are housed. In particular, the housing needs of those who do not benefit from the support of family or friends are examined, recognising that more formal housing options and services are generally required by these individuals.

Those with special needs are distinguished from the community at large by the specific housing needs and/or services which they require to live in the community. These include individuals with long term health care requirements, developmental, physical or psychiatric disabilities as well as victims of abuse, those with substance addictions and the homeless. Depending on their needs, some individuals require intensive 24 hour care while others are quite capable of living in the community with a modest level of visiting support care. Although the services provided to these individuals are vital components of their lives, their unique housing requirements are primary to their functioning. Unfortunately, individuals with special needs are less likely to be employed. As a result, many rely on some form of government assistance for daily living. With low and moderate incomes, their ability to access accommodation in the private market place is limited.

Over the last 10 years, there has been a strong trend towards accommodating those with special needs in the community rather than traditional institutional settings. The funds to support this more integrated approach however, have not always followed these individuals into the community. In terms of housing, this has created two notable trends; the use of more individual, self-contained units like those found in the larger community and the de-linking of services from special needs housing models. Ultimately this shift requires the use of more portable services and flexible housing options at the community level.

The Supply of Special Needs Housing

In Ottawa-Carleton, there is a substantial supply of housing geared towards those with special needs, primarily located in the central area. Like the clients they serve, these facilities vary considerably in terms of form, scale and level of service delivered. These housing/shelter options include:

- chronic care facilities
- residential care homes
- private retirement homes
- transitional homes
- long term care facilities
- supervised boarding homes (group homes)
- supported independent living units
- emergency shelters

While not built specifically for those with special needs, social housing offers these individuals access to an informal supply of appropriate, affordable housing, primarily because rents are geared to income. Informal housing options in the private market are also available, including congregate living, home sharing, rooming houses, accessory apartments and garden suites. These units are generally more affordable than other private or ownership options. Diminished program funding,

neighbourhood attitudes, land use regulations and the limited supply of social housing are considered to be factors which negatively affect the provision of special needs housing.

The Demand for Special Needs Housing

While the supply of special needs housing in Ottawa-Carleton does address a range of needs, there is a shortfall in supply and additional housing units will continue to be required by most special needs groups, particularly seniors. The sizeable waiting lists, low turnover rates and high occupancy rates that existing facilities are encountering underscore this point. Even the shift to more traditional housing forms in the community will not diminish this need, since funding constraints continue to limit service provision to these individuals. Recent cuts in government assistance to individuals and pressures on existing special needs housing will also impact on demand, creating a greater need for services. Given that demand is primarily based on existing lists and program users, there is significant concern that the number of those with disabilities in the community is substantially under-estimated. More effective co-ordination and accurate demand indicators would be highly beneficial in addressing these demand concerns.

Issues

From these discussions, a number of issues related to special needs housing were identified, including:

- With continued demand for a variety of housing forms in the face of significant fiscal constraints, the ability to provide adequate, affordable housing and services for special needs individuals is inhibited.
- Continuing diversity in households, the aging of the population and the increased service requirements of those with compound special needs will require appropriate additional housing alternatives.
- The limited supply of social housing in the Region, a key special needs housing alternative, is under considerable pressure from all sides and demand for these units is extremely high. Changes to controls governing the private rental market also pose a potential threat to special needs tenants.
- The majority of special needs housing and services is located in the central area of the Region despite the fact that individuals with special needs tend to be more widely distributed throughout the Region.
- Reliable housing demand indicators and better housing co-ordination is required to meet demands.
- The movement to more community-based housing options is hampered by land use regulations in some municipalities. To foster the supply of a broader range of special needs housing options, flexibility must be provided in these regulations.
- As service demands grow and available resources to meet these demands shrink, more innovative and non-traditional service models must be considered.

Planning Our Region

As part of the Region's Plan review, the Planning and Property, Environmental Services and Transportation Departments are working together to evaluate a range of scenarios for regional growth. This review requires that we look at our priorities as a community and our needs and preferences as individuals. We need to discuss not only what was important in the past, but also what people think will be important in the future. This discussion must involve residents, community organizations, businesses, politicians, and staff of all levels of government. There are many ways you can participate in this dialogue.

Write to:

**Planning Our Region
Planning and Property Department
Regional Municipality of Ottawa-Carleton
111 Lisgar Street, Ottawa
Ontario, K2P 2L7**

Or Fax your thoughts to: Regional Review
560-6006.

Or phone **560-1245.**

Or reach us electronically by E-mail at plan@rmoc.on.ca
or read and post messages in the **Freenet** discussion area
by typing **go rplan** at first prompt.

Ask to be put on our Plan-It Together mailing list. You will receive information on the review, invitations to special events, and our newsletter the **DAILY PLAN-IT: Your Guide to Regional Planning Initiatives.**



RÉVISION DU PLAN DIRECTEUR RÉGIONAL

SÉRIE D'ÉTUDES SUR L'HABITATION: SOMMAIRES



UN SERVICE DE LA MUNICIPALITÉ RÉGIONALE



Préparé par:
Groupe de travail régional /
municipal sur habitation
(House-It)
Mars 1996
#12-70f

Série d'Études sur l'Habitation

La Municipalité régionale a surtout un rôle de coordination et de recherche en matière de logement à Ottawa-Carleton. Pour leur part, les municipalités de secteur sont chargées de l'exécution des programmes de logement.

Le présent document est une compilation des sommaires d'une série d'études relatives à divers thèmes sur le logement à Ottawa-Carleton. Les études ont été préparées par les membres du Groupe de travail régional/municipal sur l'habitation. Le groupe de travail est composé de représentants des services d'urbanisme municipaux et de la RMOC. Ces études et les commentaires reçus à leur sujet aideront à préparer Le Rapport Régional/Municipal sur l'Habitation. Ce document énoncera les enjeux et les stratégies d'action dans le domaine de l'habitation à Ottawa-Carleton.

Les études de la série sont:

- ❶ **Étude sur les Tendances Socio-économiques, Démographiques et sur les Tendances de la Production de Logements**
- ❷ **Étude sur le Logement Locatif à Ottawa-Carleton**
- ❸ **Étude sur le Logement des Aînés à Ottawa-Carleton**
- ❹ **Études sur l'Abordabilité des Logements à Ottawa-Carleton**
- ❺ **Étude sur de Nouvelles Approches pour Produire des Logements Abordables**
- ❻ **Étude sur l'Aménagement Compact**
- ❼ **Logements pour Personnes Ayant des Besoins Spéciaux à Ottawa-Carleton**

Copies de ces études sont disponibles (en anglais seulement) au Service d'urbanisme et des biens immobiliers de la Municipalité Régionale d'Ottawa-Carleton à l'adresse mentionnée à l'arrière de cette publication.

Groupe de travail régional/municipal sur l'habitation:

Marni Cappe, MROC
Deborah Kraus, Ville d'Ottawa
Sally Switzer, Canton de Goulbourn
Jim Kearns, Ville de Vanier
Ann Tremblay, Ville de Gloucester
Ken Foulds, MROC

Anna Lenk, Ville d'Ottawa
Stephen Wong, Ville d'Ottawa
Steven Boyle, Canton de Cumberland
Mike Boucher, Ville de Nepean
Sylvie Grenier, MROC
Cheryl Brouillard, Ville d'Ottawa

Table des Matières

Étude sur les Tendances Socio-économiques, Démographiques et sur les Tendances de la Production de Logements	2
Étude sur le Logement Locatif à Ottawa-Carleton	5
Étude sur le Logement des Aînés à Ottawa-Carleton	8
Études sur l'Abordabilité des Logements à Ottawa-Carleton	10
Étude sur de Nouvelles Approches pour Produire des Logements Abordables	14
Étude sur l'Aménagement Compact	18
Logements pour Personnes Ayant des Besoins Spéciaux à Ottawa-Carleton	21

Sommaire

Au cours des 10 à 20 dernières années, il y a eu plusieurs changements dans le domaine du logement à Ottawa-Carleton. L'analyse des tendances socio-économiques et démographiques et des tendances de la production de logements pendant cette période fait voir le grand tableau de la façon dont l'offre de logement a répondu à la demande des résidents. Ce survol historique, qui vise à dégager les grands enjeux sur lesquels il faut approfondir la recherche, se divise en trois parties : 1) les tendances socio-économiques et démographiques, 2) les tendances de l'offre de logement, et 3) les nouveaux enjeux dans le domaine du logement.

Tendances socio-économiques et démographiques jusqu'en 1991

Les tendances socio-économiques et démographiques s'établissent généralement à l'aide des données de recensement de 1976 à 1991. Voici les principales constatations au sujet de la demande de logement pendant cette période :

- La population a crû rapidement dans les années 80, surtout dans les cinq années de 1986 à 1991. La migration nette a été la principale source de croissance.
- L'essentiel de la croissance démographique a eu lieu dans les centres urbains, en dehors de la ceinture de verdure, où la population a presque quadruplé. Dans l'Outaouais et dans les collectivités ontariennes en dehors d'Ottawa-Carleton, la croissance a dépassé celle de la région.
- Pendant les années 80, la génération de l'après-guerre a atteint l'âge où on est le plus susceptible d'acheter une maison et d'élever une famille, stimulant ainsi la demande de logement de banlieue.
- Les changements les plus marquants des caractéristiques des ménages comprennent une tendance à la diminution de la taille des ménages, et une augmentation de la proportion de ménages non familiaux, de ménages d'une seule personne et de couples sans enfants. Les genres de ménage sont plus variés à l'intérieur de la ceinture de verdure.
- L'économie régionale s'est diversifiée davantage depuis 1976. La croissance a touché tous les secteurs, sauf le secteur public. Les augmentations les plus considérables sont survenues dans les industries de services, dont la technologie de pointe. Le secteur central demeure le point de convergence de la plus grande partie de l'emploi dans la région; mais l'emploi est maintenant plus dispersé, les centres urbains en ayant une plus large part que jadis.
- La nature du marché de l'emploi évolue; la part de l'emploi à temps partiel et temporaire s'accroît.
- Les revenus moyens des ménages sont demeurés supérieurs aux moyennes nationale et ontarienne; cependant, un nombre important de ménages se trouvaient au seuil de faible revenu ou en deçà. La plupart de ces ménages pauvres sont à l'intérieur de la ceinture de verdure.

Étude sur les Tendances Socio-économiques, Démographiques et sur les Tendances de la Production de Logements

- En 1991, 21 % de tous les ménages consacraient au moins 30 % de leur revenu au logement. Les ménages locataires éprouvent plus de problèmes d'abordabilité du logement.
- Il y aura trois facteurs déterminants de la demande future de logement : le vieillissement de la génération de l'après-guerre, l'évolution des caractéristiques des ménages et la migration nette. Au cours de la prochaine décennie, estime-t-on, la demande de maisons unifamiliales demeurera plutôt vigoureuse; après cette période, la demande de logements plus petits croîtra.

Tendances de l'offre de logement

L'analyse des tendances de la production de logements fait ressortir les tendances suivantes de l'offre de logement :

- En 1991, les maisons individuelles représentaient 42 % de l'ensemble des logements.
- Ottawa-Carleton a une plus forte proportion de logements locatifs (46 %) que les autres municipalités de l'Ontario; mais cette proportion n'a pas cessé de diminuer au cours de la dernière décennie. Presque tout le stock d'appartements dans la région (98 %) se trouve à l'intérieur de la ceinture de verdure.
- En général, la proportion de propriétaires augmente avec l'âge, et culmine dans le groupe des 45-64 ans; depuis quelque temps, la proportion d'ânés propriétaires a augmenté.
- Entre 1990 et 1994, les niveaux de production de logements ont chuté. L'activité récente du marché a été caractérisée par un accroissement de la proportion de maisons en rangée et une diminution du nombre des parachèvements de maisons individuelles, de logements de copropriété et de logements privés locatifs.
- Entre 1984 et 1994, un total de 7 517 logements sociaux ont été ajoutés, soit une augmentation de plus de 50 %. La majorité l'ont été dans la ville d'Ottawa, mais il y en a eu un nombre considérable également à Gloucester, à Nepean et à Kanata.
- Dans les années 80 et au début des années 90, la région a eu un des plus faibles taux d'appartements vacants au Canada. L'augmentation récente du nombre d'acheteurs d'une première maison a quelque peu réduit la demande d'appartements. En 1994, les taux d'appartements vacants avaient augmenté jusqu'à 2,6 %.
- De façon générale, il y a eu un aplatissement de la courbe des prix des maisons entre 1989 et 1994, surtout par contraste avec les augmentations marquées des cinq années précédentes.

Nouveaux enjeux dans le domaine du logement

L'étude des tendances émergentes dans la demande de logement et l'analyse des tendances de la production de logements ont fait ressortir un certain nombre d'enjeux clés sur lesquels il faut approfondir la recherche, notamment :

*Étude sur les Tendances Socio-économiques, Démographiques et sur les
Tendances de la Production de Logements*

- *Évolution des besoins et des attentes en matière de logement* : Les besoins de logement des ménages existants et futurs d'Ottawa-Carleton se diversifient. Il faudra diverses options de logement pour répondre aux besoins de tous les ménages.
- *Diversification dans les collectivités existantes et nouvelles* : Il faudra offrir divers genres de logements et modes d'occupation dans les centres urbains. Avec l'arrivée à maturité des centres urbains, la population vieillira et cherchera d'autres formes de logement que le logement unifamilial. Les nouvelles collectivités et les anciennes devront faire preuve de souplesse pour permettre les changements avec le temps.
- *Logement locatif* : Il faudra faire enquête sur le faible niveau de production de logements locatifs privés, sur la conversion des logements locatifs en logements de copropriété, sur la perte de logements locatifs abordables et sur les facteurs qui sous-tendent les taux élevés d'inoccupation, afin de mieux comprendre la demande de logement locatif à l'avenir.
- *Solution de rechange au logement social* : Compte tenu des compressions fédérales et provinciales dont est victime le logement social, il faudra explorer d'autres solutions.
- *Abordabilité du logement* : Malgré la disponibilité d'un plus vaste choix de logements abordables, à comparer à il y a cinq ans, de nombreux ménages consacrent encore plus de 30 % de leur revenu au logement.

Les questions soulevées dans cette communication jettent les bases d'une nouvelle analyse par d'autres documents de travail dans la série sur le logement.

Sommaire

Le présent document porte sur le rôle du secteur du logement locatif dans la région d'Ottawa-Carleton, les facteurs qui influent sur la construction de logements locatifs et les questions relatives à l'avenir des logements existants et des nouveaux logements. Dans Ottawa-Carleton, près de la moitié des ménages occupent des logements locatifs. Ces ménages ont pour la plupart un revenu moyen ou faible. La baisse de la production de logements locatifs et la demande soutenue créent des pressions énormes afin que le logement locatif demeure une ressource importante et abordable. La MROC, par le biais de son Plan directeur, reconnaît l'importance du secteur locatif et a adopté des politiques visant à encourager la construction de logements locatifs ainsi que l'entretien et la conservation de ces logements.

Contexte

Près de la moitié (46,1 %) des logements de la région d'Ottawa-Carleton sont occupés par des locataires. Cependant, depuis une vingtaine d'années, les entrepreneurs ont surtout orienté leurs efforts vers la construction de logements en propriété.

La plupart (92 %) des logements locatifs que compte la région d'Ottawa-Carleton sont situés dans les municipalités urbaines à l'intérieur de la ceinture de verdure. Les locataires sont généralement des personnes célibataires de tout âge, des familles dont les membres sont jeunes (moins de 35 ans) ou plus âgés (plus de 75 ans) ainsi que des familles monoparentales. Ce sont généralement ces ménages qui ont un revenu faible ou modéré.

La construction de logements locatifs par le secteur privé a chuté dans les années 1990. En moyenne, le secteur privé n'a construit que 330 logements locatifs par année au cours des cinq dernières années, ce qui représente seulement 6,8 % de tous les projets de construction résidentielle menés à terme. Pendant quelques années, cette baisse a été compensée par une forte production de logements sociaux (78 % de tous les logements locatifs construits entre 1991 et 1994 étaient des logements sociaux).

Malgré une récente hausse du taux d'inoccupation des appartements (jusqu'à 3,8 % à l'automne 1995), il pourrait bientôt y avoir une pénurie de logements locatifs, notamment de logements à loyer modique. Par suite des coupures à l'aide sociale en octobre 1995, un plus grand nombre de locataires ont décidé de partager leur appartement avec d'autres personnes. Ainsi, le taux d'inoccupation pourrait demeurer en apparence élevé malgré l'absence de nouveaux logements.

Les logements sociaux (logements sans but lucratif, coopératifs et publics) constituent 18,3 % de l'ensemble des logements locatifs d'Ottawa-Carleton et la plupart d'entre eux (87 %) se trouvent dans la ville d'Ottawa. Au cours des cinq dernières années, plus de 3 600 logements ont été ajoutés au parc de logements sociaux, mais cela n'a pas suffi pour répondre à la demande de ce type de logement. Depuis 1990, le nombre de noms inscrits sur les listes d'attente de Logement Ottawa-Carleton et d'Habitation urbaine a plus que doublé. Le moratoire sur les projets de construction de logements sans but lucratif financés par le gouvernement provincial imposé en 1995 signifie que la construction de nouveaux logements sociaux sera interrompue une fois les projets en cours terminés.

Les locataires se préoccupent tout autant de l'abordabilité des logements que de leur disponibilité. Ils sont plus susceptibles d'avoir de la difficulté à trouver un logement abordable que les propriétaires. En effet, près du tiers des locataires consacraient plus de 30 % de leur revenu au loyer en 1991. L'écart entre locataires et propriétaires s'agrandit lorsqu'il s'agit de ménages éprouvant de sérieuses difficultés à trouver un loyer abordable. En 1991, 73,6 % des ménages d'Ottawa-Carleton consacrant plus de 50 % de leur revenu au logement étaient locataires.

Questions pour la consultation

La disponibilité et l'abordabilité présentes et futures des logements locatifs sont les principales préoccupations qui ont des répercussions sur la politique de la MROC en matière de logement locatif. L'atteinte des objectifs concernant ces préoccupations repose sur les logements existants et les projets de construction à venir.

Logements locatifs existants

Comme la majorité des logements locatifs dont la région aura besoin au cours des prochaines décennies existent déjà, il est essentiel de les entretenir et de les conserver.

- Que peuvent faire les municipalités pour encourager l'entretien et la remise en état des logements locatifs?
- Les normes et les règlements municipaux relatifs aux immeubles ainsi que leur application contribuent-ils de façon efficace à assurer le bon état des logements locatifs de la région d'Ottawa-Carleton? Quelles sont les contraintes?

Au cours des dernières années, la conversion d'habitations en bande en logements en propriété, notamment par le biais de la vente de chacun des logements en copropriété à leur occupant a été la principale cause de la perte de logements locatifs. La politique de la MROC et des municipalités locales contrôle la conversion des logements locatifs en habitations en copropriété. Les logements locatifs peuvent généralement être aménagés en habitations en copropriété une fois que le taux d'inoccupation atteint 3 %. Comme le taux d'inoccupation a augmenté récemment, les propriétaires tenteront de convertir leurs logements locatifs (tours d'habitation et logements en bande) en habitations en copropriété, ce qui pourrait faire chuter le nombre de logements locatifs disponibles.

- Le taux d'inoccupation de 3 % constitue-t-il une juste mesure pour déterminer une réserve suffisante de logements locatifs? Convertir des logements locatifs en habitations en copropriété aidera-t-il les locataires ayant un revenu faible à devenir propriétaires? Quelles seraient les répercussions à long terme de la conversion de nombreux logements locatifs en logements en propriété sur le secteur locatif? Les répercussions de la conversion des logements en propriétés seraient-elles différentes pour les logements en bande et les appartements?

La hausse des impôts fonciers payés par les propriétaires d'un ensemble locatif composé d'au moins sept logements constitue un des éléments qui influent sur les loyers. Comme l'a souligné la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario dans son rapport de 1993, ces coûts sont transférés aux locataires, dont les impôts fonciers sont démesurément plus élevés que ceux des propriétaires.

- Quelles seraient les répercussions d'une évaluation de l'impôt foncier semblable pour tous les immeubles résidentiels sur les loyers et l'abordabilité de différents types de logements locatifs? Quelles en seraient les répercussions sur les revenus municipaux et l'ensemble des impôts fonciers?

Nouveaux logements locatifs

Il est clair que le secteur du logement locatif est en crise. Aucun logement social ne sera construit dans un avenir rapproché et peu de projets de construction de logements locatifs ont été entrepris par le secteur privé. De plus, il existe un écart considérable entre les coûts de la construction et le loyer que les locataires, notamment ceux dont le revenu est faible, sont en mesure de payer.

- Comment les municipalités pourraient-elle encourager le secteur privé à construire des logements locatifs? Quelles mesures incitatives pourraient-elles utiliser (par ex., redevances d'exploitation moins élevées)?
- Les appartements accessoires ou les appartements dans les maisons pourraient-ils être une bonne source de logements locatifs abordables? Quels types de politiques encourageraient l'aménagement d'un plus grand nombre de logements accessoires?
- Les organismes sans but lucratif pourraient-ils participer à la construction de nouveaux logements locatifs?

Les lois provinciales visant à maintenir la qualité et l'abordabilité des logements locatifs existants (Loi sur le contrôle des loyers, Loi sur la location immobilière et Loi sur la protection des logements locatifs) découragent-elles la construction de nouveaux logements locatifs? Existe-t-il d'autres solutions?

Sommaire

Le présent document porte sur les besoins de logement et ceux y afférents des personnes âgées de la région. Il définit les solutions et les questions de logement qui toucheront les personnes âgées aujourd'hui et demain. La population vieillit, les aînés auront donc une influence de plus en plus importante sur les collectivités. Au cours des 25 prochaines années, le nombre de personnes âgées augmentera de plus de 50 % dans la région d'Ottawa-Carleton, ce qui créera de nouveaux besoins de logement et de services de santé ainsi que de nouvelles préférences. Bien que le Plan directeur régional contienne des politiques sur le logement des aînés, les changements continus dans le domaine des besoins de logement pourraient nécessiter la modification de ces politiques afin de préserver la qualité de vie supérieure des personnes âgées de la région.

Contexte

Au cours des quelques prochaines décennies, le nombre de personnes âgées de 65 ans et plus augmentera de façon significative dans la région d'Ottawa-Carleton. En 1991, une personne sur dix était âgée de 65 ans et plus, soit 10,4 % de la population locale, mais d'ici l'an 2021, une personne sur six fera partie de ce groupe d'âge, soit 16,8 % de la population. La demande future de logement sera grandement déterminée par cette population vieillissante. Satisfaire à cette demande sera difficile étant donné que le parc de logements ainsi que les modèles actuels du logement et de prestation des services ne répondent pas tout à fait aux besoins des personnes âgées.

En 1991, la population comptait 70 865 personnes âgées et, selon les prévisions, elle en comptera 170 613 d'ici l'an 2021, ce qui représente une augmentation de 140,8 %, comparativement à 49,6 % pour la population générale. La plupart des personnes âgées (86,1 %) vivent à l'intérieur de la ceinture de verdure d'Ottawa-Carleton. Les centres urbains à l'extérieur de la ceinture de verdure et les zones rurales comptent moins de personnes âgées que pourrait ne le laisser supposer la densité de la population dans ces endroits.

À mesure que les personnes âgées vieillissent, leur mode de vie et leur situation de famille changent. La population devient majoritairement composée de femmes (souvent veuves) et un plus grand nombre de personnes vivent seules. Les personnes âgées déménagent moins fréquemment que le reste de la population. Les gens âgés de 65 ans et plus préfèrent vieillir chez eux, c'est-à-dire qu'ils veulent demeurer dans leur maison ou leur appartement au sein de leur collectivité aussi longtemps que leur permettront leur santé et leur situation financière. La proportion des ménages propriétaires est passée de 47% en 1981 à 58% en 1991. De plus, la préférence des aînés pour les maisons individuelles a augmentée continuellement depuis 1981 où 38% des ménages composés de personnes âgées occupaient des maisons individuelles. En 1991, 42% des ménages occupaient des maisons individuelles.

Les options de logement qui seront offertes à l'avenir aux personnes âgées devraient comprendre une vaste gamme de possibilités, plutôt que répondre seulement aux besoins des personnes se situant aux extrêmes, c'est-à-dire les aînés vivant seuls ou dans des maisons de soins infirmiers. Diverses autres solutions de logement intermédiaires devraient être étudiées de façon à aider les personnes âgées à vivre plus longtemps en autonomie complète dans leur propre demeure ou collectivité. On pourrait également les aider en leur offrant des services de soutien ou des méthodes d'obtention de revenu supplémentaire. Les cités-retraite, les pavillons-jardins et les

logements polyvalents sont quelques-unes des possibilités qui pourraient être exploitées davantage.

Contrôler les dépenses, combler le déficit et éponger la dette représentent des défis de taille pour la société et tous les paliers du gouvernement. Ces défis limiteront la capacité du gouvernement de financer les projets visant à répondre aux besoins de logement des personnes âgées. Il incombera plus particulièrement aux personnes touchées et à leur famille, aux fournisseurs de logements, aux entrepreneurs et aux organismes de services de santé de trouver des méthodes ingénieuses pour répondre aux besoins de la population vieillissante.

Questions pour la consultation

Le document sur le logement des personnes âgées soulève un certain nombre de questions, notamment :

- Les personnes âgées auront besoin de logements différents de ceux qui sont présentement offerts. Comment encourager la production de façon à répondre à ces besoins? Étant donné une plus grande diversité ethnique et un niveau plus élevé d'instruction, les préférences des personnes âgées changeront-elles?
- Les options de logement offertes aux personnes âgées vivant à l'extérieur de la ceinture de verdure sont limitées, bien que ces personnes ne représentent qu'une petite partie de l'ensemble des personnes âgées de la région. Si les personnes âgées choisissent de vieillir chez elles, comment pourrait-on encourager la construction de divers types de logements à l'extérieur de la ceinture de verdure?
- La forte tendance vers la désinstitutionnalisation exige davantage des ménages composés de personnes âgées, ce qui finit par modifier leurs besoins de logement. Comment répondre aux besoins des personnes âgées dans un contexte non institutionnalisé et quasi institutionnalisé? Les personnes âgées vivront-elles plus longtemps et seront-elles en meilleure santé? Nécessiteront-elles par conséquent moins de soins?
- Un certain nombre de personnes âgées d'environ 65 ans sont en mesure de se servir de leur maison ou de leurs régimes de retraite comme revenu de base substantiel pour leur retraite. Cependant, la perte de sécurité économique des enfants du baby-boom et l'incertitude quant aux rentes fixes versées par le gouvernement pourraient être à l'origine de problèmes d'abordabilité chez les personnes âgées de demain. Comment régler ce problème chez les aînés qui auront un faible revenu? Devront-ils travailler plus longtemps avant de prendre leur retraite?

Sommaire

La question de l'abordabilité des logements revêt une importance capitale lorsqu'il s'agit d'évaluer la qualité de vie des résidents d'Ottawa-Carleton. Le Plan directeur de la MROC tient compte de cet élément important : il contient des politiques visant à définir et à promouvoir l'abordabilité des logements. Depuis 1988, la MROC est tenue de faire l'examen de l'abordabilité en vertu de déclarations de principes du gouvernement provincial. Toutefois, cet examen est présentement en revue.

Selon le Plan directeur régional, un logement locatif ou en propriété est abordable lorsqu'il représente moins de 30 % du salaire brut des locataires ou des propriétaires. Cette mesure est utilisée dans l'ensemble de la province. En outre, l'Énoncé de principe régional sur le logement stipule que le logement doit être abordable pour différents ménages selon le rang-centile de leur revenu, c'est-à-dire qu'il doit être abordable pour les propriétaires dont le revenu est inférieur au 60^e centile et pour les locataires dont le revenu est inférieur au 30^e centile.

Principales constatations

- Dans la région d'Ottawa-Carleton, plus de 53 000 ménages (21 %) avaient de la difficulté à trouver un logement convenable à moins de 30 % de leur revenu en 1991.
- De 1981 à 1991, le nombre de ménages a augmenté d'environ 30 % dans la région, tandis que le nombre de ménages consacrant plus de 30 % de leur revenu au logement a augmenté de 47 % (17 000 ménages). Ces chiffres illustrent une baisse de l'abordabilité des logements.
- En 1991, près des deux tiers des ménages qui consacraient plus de 30 % de leur revenu au logement étaient locataires (34 000 ménages). Environ 75 % des ménages qui consacraient plus de 50 % de leur revenu au logement étaient locataires.
- De 1981 à 1991, le nombre de ménages à faible revenu consacrant plus de 30 % de leur revenu au logement locatif a augmenté considérablement. Le nombre de propriétaires à revenu élevé et moyen consacrant plus de 30 % de leur revenu au logement a également augmenté, mais de façon moins significative. Ces tendances montrent que les logements sont de moins en moins abordables pour tous les propriétaires et les locataires, quel que soit leur revenu.
- Les jeunes de 15 à 34 ans avaient le plus de difficulté à trouver un logement convenant à leur revenu en 1991. Environ le tiers de ces personnes consacraient plus de 30 % de leur revenu au logement, soit 45 % de l'ensemble des locataires. De même, les personnes âgées de 65 ans et plus arrivaient difficilement à trouver un logement à coût abordable : environ 20 % de celles-ci, pour la plupart des locataires, consacraient plus de 30 % de leur revenu au logement.
- Les familles, y compris les familles monoparentales, représentaient plus de 67 % des ménages dans la région d'Ottawa-Carleton en 1991 et constituaient la majorité des propriétaires (83 %). Les autres ménages constituaient la majeure partie des locataires, soit 50 %.

- Seulement 12 % des familles, à l'exception des familles monoparentales, consacraient plus de 30 % de leur revenu au logement, tandis que les familles monoparentales et les autres ménages éprouvaient davantage de difficulté à trouver un logement abordable. Environ le tiers des ménages de chacun des deux groupes consacraient plus de 30 % de leur revenu au logement.
- En 1991, les ménages locataires comptaient moins de membres que les ménages propriétaires et avaient un revenu moindre, qui, dans près de la moitié des cas, était inférieur au 30^e centile, soit 33 200 \$. Les ménages propriétaires comptaient généralement plus de membres et disposaient d'un revenu plus élevé. Près de 60 % des propriétaires avaient un revenu supérieur au 60^e centile, soit 60 300 \$.
- La construction de nouveaux logements locatifs a baissé au cours des 10 dernières années malgré l'accroissement de la demande. Le taux d'inoccupation des logements n'a baissé que très récemment, après que le taux d'inoccupation des appartement ait dépassé, en 1995, le taux équilibré sur le marché établi à 3 %. Cependant, la demande de logements locatifs moins chers ainsi que de logements sociaux demeure très élevée, comme en font foi les listes d'attente toujours plus longues pour les logements sociaux.
- La plupart des logements locatifs construits depuis 1989 sont abordables pour les ménages dont le revenu est inférieur au 30^e centile, puisque la majorité de ces logements sont des logements sociaux. Cependant, peu de logements locatifs construits par le secteur privé depuis cette date sont abordables.
- L'indice des prix à la consommation (IPC) pour certains articles démontre que depuis 1981 les loyers ont en général augmenté plus rapidement que l'indice global des prix à la consommation. Cela signifie que les logements sont de moins en moins abordables pour les locataires.
- Depuis les 10 dernières années, la construction de propriétés privée est en baisse, bien que sa part du marché ait augmenté avec l'achèvement de plus de 80 % des projets de construction résidentielle au cours des deux dernières années. Traditionnellement, les maisons individuelles constituent la majorité des maisons construites, mais depuis 1992, les maisons en bande en propriété absolue, moins dispendieuses que les maisons individuelles, ont accaparé une plus grande part du marché.
- Les logements en propriété privée sont beaucoup plus abordables depuis les quelques dernières années. Plus de 70 % des nouveaux logements en propriété privée étaient jugés abordables en 1994. Ce phénomène est attribuable à la baisse des taux d'intérêt et aux attentes des consommateurs quant à une valeur immobilière accrue. Cependant, le manque de confiance des consommateurs et le taux de chômage soutenu ont des répercussions sur la demande.
- Depuis 1992, le marché des logements en propriété privée propose un certain nombre de nouvelles solutions aux personnes dont le revenu est supérieur au 40^e centile. Cependant, les possibilités qui s'offrent aux personnes dont le revenu est égal ou inférieur au 40^e centile sont plutôt limitées : elles comptent pour moins de 5 % de l'ensemble des logements en propriété privée construits au cours de cette période.

- Le coût des terrains est le plus fluctuant de tous les coûts associés à la construction de logements. Bien qu'il soit plutôt stable dans la région depuis 1990, une reprise économique pourrait déclencher une autre période de spéculation ainsi qu'une augmentation du coût des terrains, ce qui aurait pour conséquence de baisser le seuil d'abordabilité et surtout de modifier le marché des logements en propriété privée.
- Grâce aux normes alternatives d'aménagement, utilisées depuis peu, il est possible de réaliser des économies pour chaque nouveau logement construit, principalement par le biais d'une utilisation plus effective des terrains et des services. Ainsi, le consommateur pourrait obtenir un produit plus abordable et la municipalité pourrait diminuer la consommation des terrains dans la région.
- Les redevances d'exploitation ont augmenté au cours des dix dernières années en raison de la forte demande de services et l'augmentation des coûts de ces services. De plus, certaines commissions scolaires et régies hydroélectriques ont commencé à percevoir des taxes. Cependant, la MROC et les municipalités locales ont temporairement allégé les plus importants éléments de ces redevances d'exploitation au cours de la dernière année dans le but de stimuler l'aménagement à court terme.

Questions à approfondir :

Construction de logements locatifs - La plupart des ménages à faible revenu de la région vivent dans un logement locatif. Malgré la demande soutenue, la construction de logements locatifs est en baisse depuis dix ans. D'aucuns soutiennent que le contrôle des loyers et la hausse des loyers économiques ont découragé la construction. Éliminer le contrôle des loyers encouragerait-il la construction de logements locatifs abordables? L'aménagement d'appartements dans les maisons suffirait-il à répondre à la demande future de logements locatifs?

Construction de logements sociaux - C'est en grande partie grâce au logement social, qui constitue une importante source de logements locatifs abordables, que les ménages dont le revenu est le plus faible ont pu se trouver un toit. L'annulation des programmes de construction de logements sociaux en dépit de la forte demande aura pour effet de creuser l'écart entre l'offre et la demande. Le secteur privé a toujours été incapable d'offrir un nombre significatif de logements locatifs abordables. Comment combler l'écart et qui le comblera? Si un programme de supplément au loyer était remplacé, cela refléterait-il les besoins des ménages à faible revenu ou alourdirait-il leur fardeau?

Construction de propriétés privées - En raison de la récente baisse des taux d'intérêts et le ralentissement de l'économie, suffisamment de logements en propriété privée abordables sont offerts sur le marché de la région, exception faite des logements destinés aux ménages dont le revenu se situe sous le 40^e centile. La relance de l'économie et l'augmentation des taux d'intérêt réduiront probablement le seuil d'abordabilité pour tous les ménages, notamment pour ceux dont le revenu est inférieur au 40^e centile. Serait-il possible de faciliter à ces ménages l'accès aux propriétés abordables? Est-ce que les mesures incitatives visant les accédants à la propriété privée ont été efficaces? Devrait-on encourager le recours à des mesures incitatives visant d'autres segments du marché?

Coûts de production et abordabilité - Au cours des quelques dernières années, l'affaiblissement du marché de la construction de logements a provoqué une baisse de la demande de terrains, ce qui a eu pour conséquence de neutraliser l'impact du prix des terrains, habituellement significatif. L'augmentation de la demande engendrée par une reprise économique pourrait déclencher une nouvelle période de spéculation et faire grimper le prix des maisons. Devrait-on faire appel à des programmes de regroupement de terrains de petite envergure pour éviter la spéculation? Les normes d'aménagement de rechange sont-elles des solutions abordables pour les consommateurs et commercialisables auprès de ceux-ci? Réduire les redevances d'exploitation encouragerait-il la mise en oeuvre de nouveaux projets d'aménagement, notamment de projets de construction de logements abordables?

Sommaire

À Ottawa-Carleton, un certain nombre de tendances révèlent que l'abordabilité du logement est un problème important, surtout pour les ménages à faible revenu. La production moindre de logement locatif, l'offre limitée de logement social et la production minime de logement en propriété privée qui est accessible aux personnes à faible revenu sont des facteurs clés limitant les choix de logement. Cette communication explore plusieurs façons innovatrices de réaliser des logements abordables pour les ménages qui se situent autour du 30^e centile de revenu. À Ottawa-Carleton, le 30^e centile en 1995 représente un revenu de 35 819 \$ par ménage.

On suppose que les ménages ayant un revenu de 35 819 \$ peuvent se permettre des paiements mensuels de 895 \$ sans consacrer plus de 30 % de leur revenu au logement. Pour les options d'accession à la propriété, cela équivaldrait à un prix d'achat d'environ 99 600 \$, en fonction d'un taux d'intérêt moyen de 9,4 % pour un terme de trois ans, d'un paiement initial de 10 %, et d'impôts fonciers égaux à 1,5 % du principal.

Les initiatives analysées pourraient permettre d'offrir du logement aux personnes qui se situent au 30^e centile de revenu et d'offrir des choix de logement abordable aux ménages qui n'ont pu accéder au marché traditionnel de la propriété. Cependant, elles n'ouvrent pas de perspectives reluisantes aux ménages à faible revenu. Il n'y a pas de formule magique pour réduire les coûts du logement neuf afin de le mettre à la portée de ces ménages, à moins d'une subvention quelconque de quelque part. Dans le cas du logement locatif, où on estime que les loyers économiques sont d'entre 1 150 \$ et 1 300 \$ par mois pour un appartement neuf de deux chambres à coucher, le besoin de subventions ou d'autres façons de réduire les coûts est encore plus évident.

Les initiatives ci-après nécessitent des partenariats entre ceux qui voudraient produire des logements abordables, et notamment les secteurs du logement privé et sans but lucratif, les organismes communautaires et tous les paliers de gouvernement.

- Les fiducies foncières peuvent contribuer à l'abordabilité à long terme du logement en détenant le terrain à perpétuité, mais sans but lucratif. Les conditions du bail peuvent restreindre les conditions de la vente éventuelle du logement.
- Les organismes propriétaires de terrains pourraient les louer à long terme et à rabais à des sociétés de logement sans but lucratif pour la construction de logements abordables. Les avantages des baux fonciers sont que le propriétaire conserve la propriété du terrain, que la société de logement sans but lucratif peut utiliser le terrain pour la durée du bail, et que la disponibilité du terrain pour moins que la valeur marchande de la propriété foncière libre diminue le coût du logement.
- Le logement avec participation à la mise de fonds pourrait présenter la plus belle occasion de mettre des logements à la portée de premiers acheteurs puisque ces derniers n'auraient pas à assumer tout le fardeau du prix d'achat. Ce modèle n'assurerait pas l'abordabilité pour les acheteurs subséquents, si les logements sont vendus sur le marché privé. Cependant, cette question pourrait se régler si les logements étaient fournis sur un terrain loué et que le bail était assorti de conditions concernant la revente.

- Il s'est révélé que les coopératives d'habitation à capitalisation produisent des logements à prix inférieur au prix du marché et sont une façon d'assurer l'abordabilité à long terme dans un marché en croissance. Par cette formule, avec le temps, les coopératives d'habitation à capitalisation seraient plus abordables que les autres types de logement du marché privé. Il faut approfondir la recherche pour déterminer si les acheteurs sont capables de trouver du financement hypothécaire à taux favorable pour leur logement dans les cas où ils n'ont pas tout le montant nécessaire pour le payer.
- Le modèle de l'avoir propre garanti est une autre façon dont les sociétés sans but lucratif offrent du logement aux personnes à revenu faible et modeste qui disposent néanmoins d'une mise de fonds. Ce modèle peut être attrayant pour les acheteurs car, à la revente, la société de logement sans but lucratif garantit le rachat du logement au prix d'achat initial. Le modèle élimine ainsi la possibilité de spéculation tout en permettant une certaine croissance pour rendre l'investissement attrayant. Cependant, la disposition de rachat garanti représente un risque pour le promoteur, et il faut qu'un organisme quelconque donne une garantie financière.
- Les baux viagers ne représentent pas tous une option abordable pour les aînés. Plus l'acheteur a de chances de participer à la croissance de l'avoir propre et d'en léguer une partie à sa succession, plus le coût est élevé. Dans le modèle d'Harmer House, les logements se vendent à la valeur marchande et il n'y a pas de contrôles d'abordabilité.
- La conversion d'immeubles à bureaux commerciaux en immeubles résidentiels pourrait donner des logements de copropriété ou locatifs. Cependant, le degré d'abordabilité sera fonction de la nature de l'immeuble, de la stratégie de conception et de la qualité des travaux de finition. Il faut approfondir la recherche sur les immeubles à bureaux pour établir les possibilités que représente cette initiative à Ottawa-Carleton. Il faudrait également la collaboration des municipalités.
- Le logement d'autoconstruction peut réduire les coûts là où les résidents interviennent dans la planification de l'ensemble, dans la conception du logement, dans le financement de la construction, dans la main-d'oeuvre, dans le financement à long terme par un prêt hypothécaire de premier rang ordinaire, et dans la gestion du logement à long terme. L'autoconstruction peut aussi représenter une occasion d'apprendre, de faire acquérir des compétences à la collectivité et de faire naître un sentiment de propriété chez ceux qui ont réalisé l'ensemble, ce qui facilitera la gestion à long terme.
- Les sociétés de logement sans but lucratif dont le stock de logements est plus âgé ont accumulé un avoir propre considérable et peuvent avoir des possibilités de refinancer leur stock plus âgé ou certains immeubles pour réaliser d'autres logements sans but lucratif ou abordables. Il serait possible de réaménager des emplacements existants en fonction de densités plus élevées, ou d'utiliser l'avoir propre pour réaliser de nouveaux logements sur d'autres emplacements.
- On pourrait créer des fonds d'investissement dans le logement par une combinaison d'investissements privés, de contributions gouvernementales et philanthropiques, et de loyers ou de surloyers provenant des utilisateurs de fiducies foncières. Ces fonds pourraient servir à accorder du financement à taux privilégié pour la production de logements, les prêts étant alors remboursables par les loyers.

Étude sur de Nouvelles Approches pour Produire des Logement Abordables

Les municipalités peuvent jouer un rôle clé dans la promotion de la production de logements abordables. Elles disposent de plusieurs outils grâce auxquels elles pourraient :

- Réduire les coûts de l'aménagement par la rationalisation du processus d'approbation des aménagements.
- Accorder des exemptions ou des reports à l'égard des droits pour les approbations, les permis de bâtir, les dérogations mineures et les changements de zonage, et verser des subventions d'incitation à la construction.
- Favoriser l'intensification et la création d'appartements accessoires et assouplir leur réglementation et leurs pratiques pour permettre différents types de logement et de modes d'occupation et des utilisations polyvalentes (p. ex., on pourrait modifier les règlements de zonage pour donner des droits de propriété au-dessus des terrains appartenant à la municipalité, comme les stationnements).
- Donner des incitations à construire au-dessus des espaces commerciaux et faciliter la conversion des espaces commerciaux vacants à des utilisations résidentielles. Les municipalités pourraient aussi créer un fonds renouvelable pour accorder des prêts pour la conversion d'espaces commerciaux vacants à des utilisations résidentielles.
- Établir des fonds d'investissement dans le logement afin d'accorder un financement à taux privilégié pour la production de logements ou d'aider les organismes de parrainage sans but lucratif à acheter des terrains pour l'habitation. On pourrait trouver les recettes nécessaires pour alimenter le fonds en demandant des contributions aux promoteurs en échange de l'approbation de densités supérieures (selon des politiques claires). D'autres investisseurs possibles seraient les institutions financières, les gouvernements, les fondations philanthropiques, et les syndicats.
- Fournir des ressources en personnel et de l'expertise pour faciliter et promouvoir l'aménagement de logements. Cela pourrait comprendre la promotion de partenariats entre les secteurs privé et sans but lucratif, les organismes communautaires et tous les paliers de gouvernement. Les municipalités pourraient aussi fournir une expertise technique pour aider à établir et à administrer des fiducies foncières.
- Vendre ou louer, à long terme et à rabais, des terrains en propriété foncière libre à des sociétés de logement sans but lucratif pour la production de logements abordables. Cela améliorerait l'abordabilité pour toutes les initiatives de participation à la mise de fonds, de coopératives d'habitation à capitalisation, d'avoir propre garanti, de baux viagers et d'autoconstruction.
- Négocier des options pour acheter des terrains dans le cadre du processus d'approbation du lotissement et les offrir pour du logement abordable.
- Participer à des ensembles en mode de participation à la mise de fonds en étant partenaires dans la mise de fonds. Ainsi, les municipalités pourraient vendre ou louer des terrains à prix réduit pour abaisser le coût du logement. Elles pourraient différer leurs frais comme les droits d'aménagement et permis de construction et les traiter comme participation à la mise de fonds, à rembourser plus tard.

- Appuyer un ensemble de logements à avoir propre garanti en assurant un préfinancement et garantissant le fonds de rachat pour faire en sorte que le fonds dispose toujours d'un montant minimum de capital.
- Appuyer des ensembles à bail viager en garantissant le financement de démarrage et les coûts de construction.

Sommaire

La croissance continue d'Ottawa-Carleton sur les 25 prochaines années consacrera la nécessité de voir aux besoins de logement. Comme ailleurs en Amérique du Nord, la question de savoir comment et où cette croissance aura lieu est très importante en contexte de progression constante des coûts d'infrastructure. Il est d'autant plus opportun d'examiner cette question que la municipalité régionale procède actuellement à la revue de sa Stratégie de développement régional dans le cadre du processus de révision du Plan directeur afin de déterminer la meilleure façon de répondre aux besoins de la croissance projetée.

L'aménagement compact, qui est essentiellement l'utilisation de densités résidentielles plus élevées, est un bon moyen de réaliser du logement avec plus de souplesse et d'efficacité et une plus grande intégration. Par l'exploitation plus poussée des quartiers existants ou la densification des emplacements nouveaux, l'aménagement compact apparaît comme la réponse aux préoccupations que causent l'étalement urbain, la protection de l'environnement, la consommation excessive d'énergie, la perte de terres agricoles et l'abordabilité du logement. Plus récemment, les pressions budgétaires auxquelles ont été soumis tous les paliers de gouvernement ont forcé les municipalités à s'interroger sur leur habilité à assurer l'infrastructure d'immobilisation requise pour servir l'actuel modèle d'aménagement à faible densité.

Cette étude, rédigée conjointement par les représentants des municipalités locales et de la municipalité régionale, traite de la question de l'aménagement compact, reprenant les thèmes définis dans le document de réflexion connexe, *Understanding Residential Density*. Plus particulièrement, l'objet de cette communication sur la forme urbaine compacte est :

- d'expliquer le contexte dans lequel se pose la question de l'aménagement compact;
- de mettre en lumière les opportunités d'accommoder la croissance d'Ottawa-Carleton en augmentant la densité résidentielle dans les quartiers existants et dans des secteurs désignés non encore aménagés;
- d'examiner les questions que pose l'accroissement de densité et de faire mieux comprendre les arguments pour et contre un aménagement plus compact.

Contexte

Au départ, l'aménagement dans Ottawa-Carleton était de forme plus compacte, et les densités ont été généralement plus élevées jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Depuis ce temps, toutefois, les densités résidentielles ont diminué considérablement, à la faveur de la croissance de banlieue. Ce gain de popularité des banlieues est mis en lumière par les statistiques suivantes :

- en 1991, 76 % du stock de logements de la municipalité régionale était à l'intérieur de la ceinture de verdure, ce qui est nettement moins qu'en 1976 (90 %)
- la proportion du stock total de logements dans les centres urbains en dehors de la ceinture de verdure est passée de 3 % en 1976 à 16 % en 1991

Étude sur l'Aménagement Compact

- de 1976 à 1991, 67 % de toute la croissance résidentielle dans la région a été concentrée dans les centres urbains situés à l'extérieur de la ceinture de verdure

En plus des changements de localisation de la croissance au cours des 20 dernières années, plusieurs changements ont marqué la société avivant la demande de logements se prêtant mieux aux ménages non familiaux de taille plus restreinte. Malgré ces demandes changeantes, l'aménagement résidentiel met du temps à réagir, conservant essentiellement la forme de faible densité. La croissance qui a touché les secteurs urbains en dehors de la ceinture de verdure est caractérisée par un profil de population relativement homogène, une base d'utilisation essentiellement résidentielle des terres, et des formules plus limitées en matière de logement. Par contraste, la plupart des quartiers situés à l'intérieur de la ceinture de verdure offrent une plus grande diversité d'utilisation des terres, de choix de logement, de modes de transport et de services. Ces tendances sont mises en lumière par les données du recensement de 1991 :

<u>À l'intérieur de la ceinture de verdure</u>	<u>Centres urbains à l'extérieur de la ceinture de verdure</u>
-32% de maisons individuelles	-66% de maisons individuelles
-43% d'appartements	-4% d'appartements
-56% de tout le stock est loué	-16% de l'ensemble du stock est loué
-majorité de célibataires/aînés	-90% des ménages sont des familles
-revenu moyen de 52 300 \$	-revenu moyen de 71 500 \$

Avec la diversité croissante des ménages et le changement de leurs besoins de logement, il se pose de nombreuses questions sur la capacité du modèle d'aménagement urbain de répondre aux besoins d'une population changeante. Les contraintes budgétaires et les préoccupations du public au sujet de l'environnement mettent également au défi plusieurs municipalités de se doter de politiques resserrant leurs limites géographiques et encourageant un aménagement plus compact.

Occasions de croissance à l'intérieur de la ceinture de verdure

Selon la stratégie d'aménagement régional, il faudra environ 183 000 logements pour répondre aux besoins de la croissance d'Ottawa-Carleton sur la période 1991-2021. Selon les estimations préliminaires, entre 60 000 et 100 000 de ces nouveaux logements pourraient être ajoutés à l'intérieur de la ceinture de verdure par la densification résidentielle et l'aménagement de grandes parcelles de terrains vacants. La densification résidentielle, la méthode d'accroissement du nombre de logements par l'exploitation de terrains sous-utilisés et du stock immobilier existant, pourrait prendre trois formes principales à l'intérieur de la ceinture de verdure : la conversion, l'aménagement intercalaire et le réaménagement. L'activité de conversion et d'aménagement intercalaire toucherait surtout les quartiers résidentiels, et aurait un impact minimal. Le réaménagement et l'aménagement de grandes parcelles de terrain auraient lieu à la périphérie des quartiers existants, où il est possible d'assurer une transition physique entre les utilisations de terrains adjacents dans une optique de compatibilité maximale.

Il semble qu'il y a suffisamment de terrains disponibles à l'intérieur de la ceinture de verdure pour répondre à la demande projetée de logements plus petits. De nombreux facteurs détermineront si ces terrains seront aménagés en fonction de leur plein potentiel, et notamment la probabilité que les emplacements visés soient libérés pour l'aménagement, la probabilité que certains terrains résidentiels fassent l'objet d'un nouveau zonage pour utilisation résidentielle, la disponibilité de

services pour ces emplacements et l'acceptabilité du nouvel aménagement pour la collectivité voisine.

Occasions de croissance à l'extérieur de la ceinture de verdure

Il est possible de satisfaire le reste des besoins de logement définis par la Stratégie d'aménagement régional sur les terrains déjà désignés dans les centres urbains situés à l'extérieur de la ceinture de verdure, et dans les régions rurales, où on prévoit qu'environ 11 % de la croissance régionale continuera d'avoir lieu. En pratiquant une stratégie de densification, il serait possible de faire une utilisation plus efficiente des terrains. La densification, la création de nouveaux quartiers plus compacts, peut se faire par la promotion d'aménagements plus intenses polyvalents, de densités résidentielles plus élevées et de nouvelles normes d'aménagement. Ces nouvelles normes peuvent réduire le besoin de terrains pour les besoins relatifs aux lots résidentiels, aux chaussées, aux espaces libres et aux eaux pluviales et pour les immeubles publics. Le concept de la densification résidentielle peut être appliqué dans tous les secteurs non aménagés situés à l'extérieur de la ceinture de verdure et sur les grandes parcelles de terrains à l'intérieur de la ceinture de verdure.

Cadre du débat

Les grands enjeux dans le débat sur l'aménagement compact entrent dans trois grandes catégories : économiques, environnementaux et sociaux. En particulier, le désir de faire une utilisation plus efficiente des terrains et de l'infrastructure est un grand facteur de motivation à l'appui de l'aménagement compact. Bien que ces avantages soient reconnus partout, les changements requis pour permettre la réalisation de collectivités compactes prennent beaucoup de temps. Les municipalités ont adopté certaines politiques favorisant des densités plus grandes. Cependant, on n'a pas encore fini de débattre de la question de savoir si l'aménagement compact comme objectif de politique est une formule judicieuse.

Conclusion

L'aménagement de banlieue à faible densité a été la forme dominante d'aménagement résidentiel depuis les années 50. Il a très bien réussi sur le marché et a répondu à un grand nombre des besoins des personnes qui ont cherché à se loger pendant cette période. Aujourd'hui, l'évolution de ces besoins remet en cause la souplesse de la formule traditionnelle de vie de banlieue. Avec les changements continus des ménages et les contraintes budgétaires des municipalités, les nouveaux modèles d'aménagement à plus grande densité sont de plus en plus favorisés.

Sommaire

À Ottawa-Carleton, les personnes ayant des besoins spéciaux représentent un secteur croissant de la collectivité. Ces personnes ont diverses difficultés qui leur nuisent dans leur fonctionnement quotidien et ont donc besoin d'une vaste gamme d'options de logement et de services d'appui pour répondre à leurs besoins. Cette étude vise à mieux définir les personnes ayant des besoins spéciaux, la nature de leurs besoins de logement et la façon dont elles sont logées. En particulier, elle analyse les besoins de logement de ceux qui ne peuvent pas compter sur l'appui de leur famille ou d'amis, reconnaissant que ces personnes ont généralement besoin d'options et de services de logement plus structurés.

Les personnes ayant des besoins spéciaux se distinguent de la grande collectivité par leurs besoins de logement particuliers et (ou) les services dont elles ont besoin pour vivre dans la collectivité. Elles comprennent les personnes ayant besoin de soins de santé de longue durée, les personnes souffrant de troubles de développement, d'un handicap physique ou de troubles psychiatriques, ainsi que les victimes d'abus, les toxicomanes et les sans-abri. Selon leurs besoins, certaines personnes nécessitent des soins intensifs 24 heures par jour, alors que d'autres sont tout à fait capables de vivre dans la collectivité moyennant un niveau modeste de soins de soutien de la part d'auxiliaires. Les services fournis à ces personnes sont des composantes vitales de leur mode de vie, mais leurs besoins particuliers de logement sont aussi essentiels à leur fonctionnement. Malheureusement, les personnes ayant des besoins spéciaux sont moins souvent employées. Par conséquent, un grand nombre comptent sur une forme quelconque d'aide gouvernementale pour leur vie quotidienne. Comme elles ont un revenu faible ou modéré, elles n'ont qu'une capacité limitée d'accéder à un logement sur le marché privé.

Au cours des 10 dernières années, il y a eu une forte tendance à loger ceux qui ont des besoins spéciaux dans la collectivité plutôt que dans les cadres institutionnels traditionnels. Les fonds permettant cette approche plus intégrée, toutefois, n'ont pas toujours suivi ces personnes dans la collectivité. Dans le cas du logement, cela a donné lieu à deux tendances notables : l'utilisation d'un plus grand nombre de logements autonomes individuels comme ceux qu'offre la grande collectivité, et le retranchement de services des modèles de logement pour personnes ayant des besoins spéciaux. En bout de course, ce changement nécessite l'utilisation de services plus transférables et de choix de logement plus souples au niveau de la collectivité.

L'offre de logements spéciaux

À Ottawa-Carleton, il y a une offre abondante de logements adaptés aux personnes ayant des besoins spéciaux, surtout dans le secteur central. Comme les clients qu'ils servent, ces établissements varient considérablement quant à la forme, à l'ampleur et au niveau de service assuré. Ces choix de logement comprennent :

- établissements de soins pour malades chroniques
- foyers d'accueil spécialisés
- maisons de retraite privées
- maisons de transition
- établissements de soins de longue durée
- pensions supervisées (foyers de groupe)
- logements du programme de maintien de l'autonomie
- centres d'hébergement d'urgence

Bien que non construit spécifiquement pour les personnes ayant des besoins spéciaux, le logement social offre à ces personnes un accès à un stock officiel de logements abordables appropriés, essentiellement parce que les loyers sont proportionnés au revenu. Le marché privé offre aussi des choix de logement officiel et notamment les formules du logement-foyer, du logement partagé, des maisons de chambres, des appartements accessoires et des pavillons-jardins. Ces logements sont généralement plus abordables que ceux qu'offrent les autres options du marché privé ou l'accession à la propriété. On considère que la diminution du financement de programme, les attitudes des quartiers, la réglementation de l'utilisation des terrains et l'offre limitée de logement social sont autant de facteurs qui se répercutent négativement sur la production de logements spéciaux.

La demande de logements spéciaux

Bien que le stock de logements spéciaux à Ottawa-Carleton réponde à une gamme de besoins, il y a une pénurie d'offre, et la plupart des groupes de personnes ayant des besoins spéciaux, et en particulier les aînés, continueront d'avoir besoin d'autres logements. Les longues listes d'attente, les faibles taux de roulement et les taux d'occupation élevés qui caractérisent les établissements existants le montrent bien. Même le passage à des formes plus traditionnelles de logement dans la collectivité ne diminuera pas ce besoin, puisque les contraintes de financement continuent de limiter la prestation de services à ces personnes. Les récentes compressions de l'aide gouvernementale aux personnes, et les pressions auxquelles sont soumis les logements spéciaux auront également des incidences sur la demande et aviveront le besoin de services. Étant donné que la demande est essentiellement fondée sur les listes existantes et les utilisateurs existants des programmes, on craint fort que le nombre de personnes handicapées dans la collectivité ne soit considérablement sous-estimé. Une coordination plus efficace et des indicateurs de demande exacts aideraient considérablement à trouver des solutions en réponse à cette demande.

Enjeux

L'analyse a permis de dégager un certain nombre d'enjeux concernant les logements spéciaux, et notamment les suivants :

- Compte tenu de la demande continue de diverses formes de logement face à d'importantes contraintes budgétaires, il est difficile d'assurer du logement et des services abordables et de qualité aux personnes ayant des besoins spéciaux.
- La diversité continue des ménages, le vieillissement de la population et l'augmentation des besoins de services de ceux qui ont des besoins spéciaux compliqués exigeront de nouvelles formules appropriées de logement.
- L'offre limitée de logement social dans la région, qui constitue une formule essentielle de logement spécial, est soumise à des pressions considérables de toutes parts, et la demande de logement social est extrêmement forte. Les changements de la réglementation régissant le marché locatif privé représentent aussi une menace pour les locataires ayant des besoins spéciaux.

- La majorité des logements et des services pour personnes ayant des besoins spéciaux se trouvent dans le secteur central de la région, même si les personnes ayant des besoins spéciaux ont tendance à être plus dispersées dans l'ensemble de la région.
- Il faut des indicateurs fiables de la demande de logement et une meilleure coordination du logement pour répondre aux besoins.
- Le mouvement en faveur d'options de logement plus communautaires est entravé par certaines réglementations municipales de l'utilisation des terrains. Pour favoriser l'offre d'une plus vaste gamme d'options de logements spéciaux, il faut assouplir cette réglementation.

Avec l'accroissement des demandes de service et le resserrement des ressources disponibles pour y répondre, il faudra envisager des modèles de service plus innovateurs et non traditionnels.

Planifions notre région

Dans le cadre de la révision des plans régionaux, le Service de l'urbanisme et des biens immobiliers, les Services environnementaux et le Service des transports travaillent actuellement de concert à l'évaluation d'une gamme de scénarios de croissance. Nous devons à cette fin examiner nos priorités en tant que communauté, de même que nos besoins et nos préférences en tant que particuliers. Nous devons débattre non seulement de ce qui était important dans le passé, mais aussi de ce qui sera important dans l'avenir, de l'avis des gens. Ce débat exige la participation des résidents, des organismes communautaires, des entreprises, des élus et des fonctionnaires de tous les ordres de gouvernement. Il y a de nombreuses façons pour vous de participer à ce dialogue.

Écrivez à l'adresse suivante :

**Planifions notre région
Service de l'urbanisme et des biens immobiliers
Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton
111, rue Lisgar, Ottawa (Ontario)
K2P 2L7**

Ou envoyez vos réflexions par télécopieur à l'adresse suivante :
Révision du plan directeur régional
560-6006.

Ou téléphonez au **560-1245.**

Ou communiquez avec nous par courrier électronique au **plan@rmoc.on.ca**
ou lisez et affichez des messages dans la zone de discussion **Freenet**
en tapant **go rplan** dès le premier message-guide.

Demandez à être inscrit sur notre liste d'envoi. Vous recevrez des renseignements sur la révision, des invitations à des activités spéciales et notre bulletin **AU JOUR LE JOUR** :
Votre guide aux initiatives de planification régionale.

Nous en sommes ici!



