RÉSUMÉ

Les terrains publics au service du logement abordable

Le cas du projet Mikinàk au Village des Riverains

PRÉPARÉ PAR
Mathieu Fleury et Étienne Rousseau

SOUTIEN
Forum pour le dialogue Alex-Trebek

DATE
mars 2026

Résumé

Les terrains publics au service du logement abordable : le cas du projet Mikinàk au Village des Riverains

Les terrains publics constituent l'un des leviers les plus sous-exploités au Canada pour accroître l'offre de logements abordables. Si les gouvernements reconnaissent de plus en plus leur potentiel, il ne suffit pas de rendre disponibles les propriétés fédérales excédentaires pour en faire des lieux d'habitation. Encore faut-il assurer une gouvernance efficace, coordonner les décisions, harmoniser les programmes de financement et établir des partenariats solides entre les gouvernements et les organismes de logement.

La crise du logement au Canada a remis en lumière l'intérêt stratégique des terrains publics excédentaires pour la construction résidentielle. Plusieurs initiatives fédérales récentes, dont la Stratégie nationale sur le logement, l'Initiative des terrains fédéraux, la Banque de terrains publics du Canada et, plus récemment, Maisons Canada, témoignent d'une volonté croissante d'utiliser les terrains fédéraux pour accélérer la création de logements abordables et hors marché. Dans un contexte où les gouvernements cherchent à accroître considérablement l'offre de logements, il importe de comprendre toutes les étapes nécessaires pour transformer ces terrains en habitations prêtes à être occupées.

Cette étude de cas porte sur le projet Mikinàk, un ensemble de 271 logements abordables réalisé par la Société de logement communautaire d'Ottawa (SLCO) au Village des Riverains, sur le site de l'ancienne base des Forces canadiennes (BFC) Rockcliffe, à Ottawa, en Ontario. En plus d'être une réussite, le projet constitue un exemple concret de collaboration fructueuse entre institutions publiques qui a permis de transformer des terrains fédéraux excédentaires en logements abordables. Il a réuni quatre partenaires aux mandats, aux structures de gouvernance et aux cadres de reddition de comptes distincts : la Société immobilière du Canada (SIC), la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), la Ville d'Ottawa et la SLCO.

L'étude s'appuie sur des entretiens avec des cadres de ces organisations ainsi que sur une analyse approfondie des politiques, des dossiers du projet et des documents de planification pour examiner l'influence des relations institutionnelles, des structures de gouvernance, des mécanismes de financement et des processus décisionnels sur la réalisation du projet. Au-delà des bâtiments construits, le rapport cherche à dégager des leçons pratiques pour améliorer les futurs projets de logements abordables sur des terrains fédéraux.

Un cas riche d'enseignements

Le projet Mikinàk a pris forme dans un contexte de transformation majeure des politiques canadiennes du logement. Il était déjà bien avancé lorsque le logement abordable est devenu une priorité fédérale majeure, et les partenaires ont dû composer avec un système de cession des terrains excédentaires qui privilégiait les retombées financières plutôt que la création de logements. Au fil des changements, les organisations ont dû revoir leurs processus pour s'adapter aux nouvelles orientations gouvernementales.

Le projet Mikinàk montre que la réalisation de logements abordables sur des terrains publics n'est pas qu'une question de transfert de propriété et de financement. Elle exige une coordination soutenue entre des gouvernements et des organisations dont les mandats, les processus d'approbation, la tolérance au risque et les exigences de reddition de comptes diffèrent. Même lorsque les partenaires poursuivent des objectifs communs, cette fragmentation peut entraîner des retards, des dédoublements et des lourdeurs administratives.

Mais l'expérience montre aussi les avantages considérables que peut retirer la collectivité lorsque les gouvernements parviennent à arrimer la gestion des terrains, le financement, la planification municipale et l'expertise des organismes de logement. Grâce aux terrains et au financement du gouvernement fédéral, au leadership municipal et à la capacité de réalisation de la SLCO, le projet a permis de créer 271 logements abordables dans l'un des secteurs urbains d'Ottawa où la demande est la plus forte.

Portrait sommaire du projet

Lieu	Village des Riverains (Ottawa, Ontario)
Site	Ancienne base des Forces canadiennes (BFC) Rockcliffe
Fournisseur de logement	Société de logement communautaire d'Ottawa (SLCO)
Logements abordables créés	271
Valeur totale du projet	121,3 M$
Programme fédéral	Initiative des terrains fédéraux (ITF)
Achèvement du projet	2024
Principaux partenaires	Société immobilière du Canada (SIC) Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) Ville d'Ottawa Société de logement communautaire d'Ottawa (SLCO)
Méthodologie	Entretiens avec les organisations clés et analyse approfondie des politiques, des dossiers du projet et des documents de planification.

Principaux constats

L'étude dégage six grands constats pour aider les gouvernements à accélérer la création de logements abordables sur des terrains publics.

1. La coordination institutionnelle est aussi importante que les investissements financiers.

Même si toutes les organisations participantes poursuivaient le même objectif de créer des logements abordables, leurs différences de mandats, de structures de gouvernance, de processus d'approbation et d'exigences de reddition de comptes entraînaient souvent des dédoublements, des attentes divergentes et des délais décisionnels. Les projets de cette envergure exigent une gouvernance qui permet aux institutions de prendre leurs décisions de concert plutôt que chacune à leur tour.

2. La gestion des terrains fédéraux excédentaires demeure principalement axée sur leur valeur financière.

Les mécanismes de cession restent largement axés sur la récupération de la valeur marchande des terrains, ce qui oblige à recourir à d'autres programmes de financement pour en absorber le coût et permettre la réalisation de logements abordables. Si des initiatives comme l'ITF ont amélioré le processus, d'autres réformes pourraient être nécessaires pour mieux arrimer la gestion des terrains fédéraux aux objectifs de logement abordable.

3. La complexité des mécanismes de financement entraîne un fardeau administratif à long terme.

La réalisation du projet Mikinàk a nécessité des fonds provenant des gouvernements fédéral et provincial, de la municipalité et de diverses organisations. Bien qu'essentielles à la viabilité du projet, ces ententes s'accompagnent de multiples exigences en matière d'abordabilité, de reddition de comptes et de fixation des loyers qui demeurent en vigueur, tandis que la SLCO poursuit sa mission de logement abordable pour le compte de la Ville.

4. Connaître plus tôt les terrains excédentaires disponibles permettrait de mieux planifier les projets.

La réalisation de logements abordables demande des années : il faut planifier le projet, établir des partenariats, trouver du financement, concevoir les bâtiments et obtenir les autorisations réglementaires. En informant plus tôt les municipalités et les organismes de logement des terrains fédéraux qui pourraient être mis à leur disposition, on leur permettrait de mieux se préparer, de renforcer leurs partenariats et d'accélérer la réalisation des projets.

5. Les programmes fédéraux devraient s'adapter davantage aux capacités des organisations.

Le cas Mikinàk montre que les grands organismes publics de logement et les petits organismes sans but lucratif peuvent avoir des structures de gouvernance, des capacités financières et une expertise en développement immobilier très différentes. La conception des programmes et les mécanismes de transfert des terrains devraient tenir compte de ces différences tout en assurant la transparence du processus décisionnel.

6. Des partenariats solides entre les municipalités et les organismes de logement favorisent la réussite des projets.

La Ville d'Ottawa et la SLCO ont collaboré étroitement tout au long du projet pour gérer les risques financiers, coordonner les approbations et faire face aux changements. Leurs liens institutionnels bien établis les ont aidées à maintenir le cap malgré la complexité des relations intergouvernementales et l'évolution des coûts de construction.

Recommandations

N°	Recommandations	Description
1	**Créer une instance de gouvernance unique pour la réalisation de logements abordables**	Créer une instance intergouvernementale officielle réunissant les organismes fédéraux, les provinces et territoires, les municipalités et les fournisseurs de logements afin de coordonner dès le départ les échéanciers, les exigences et les décisions concernant les projets de logements sur des terrains publics.
2	**Mettre en place un cadre commun de financement et de reddition de comptes**	Regrouper les diverses exigences gouvernementales de financement et de reddition de comptes dans un cadre commun qui harmonise les critères d'abordabilité, uniformise la documentation et clarifie les obligations respectives.
3	**Planifier les projets de logements à long terme plutôt que de procéder au gré des occasions**	Veiller à ce que les municipalités et les fournisseurs de logements connaissent, idéalement cinq à sept ans à l'avance, les possibilités de construction sur des terrains publics afin qu'ils puissent en tenir compte dans leurs plans d'investissement, de financement, de conception et d'approbation.
4	**Permettre une plus grande souplesse dans la conception et la mise en œuvre des programmes**	Faire en sorte que les programmes fédéraux de logement puissent s'adapter à la demande locale, aux besoins d'accessibilité et aux conditions de réalisation des projets, en privilégiant les résultats plutôt que l'application de règles uniformes.
5	**Consolider l'écosystème du logement hors marché**	Renforcer les capacités des organismes de logement sans but lucratif en leur offrant un financement pour la préparation des projets, un soutien technique, juridique et financier ainsi qu'un accompagnement dans les démarches complexes de financement et d'approbation.
6	**Clarifier les rôles et éliminer le chevauchement des mandats**	Prévoir un processus d'intégration structuré et une charte de projet commune ou un protocole d'entente afin de définir clairement les rôles, les exigences et les attentes dès le début du projet.

N°	Recommandations	Description
7	**Instaurer une culture d'apprentissage et d'amélioration continue**	Exiger une démarche systématique de bilan et de mise en commun des connaissances pour tous les projets de logements sur des terrains publics afin que l'expérience acquise profite aux programmes futurs.

Regard vers l'avenir

Le projet Mikinàk permet de tirer des leçons particulièrement pertinentes pour cette nouvelle phase des politiques canadiennes du logement. La création de Maisons Canada rend compte du rôle élargi que jouera le gouvernement fédéral dans la création de logements et l'utilisation stratégique des terrains publics. Or, l'expérience du Village des Riverains a montré que l'augmentation du financement ne suffira pas à elle seule à accélérer la construction de logements abordables. Les améliorations durables dépendront aussi de la réforme de la gouvernance, de la simplification des approbations, du renforcement de la coordination institutionnelle, et des partenariats soutenus entre les gouvernements et les fournisseurs de logements.

D'après ces constats, la présente étude recommande de créer une structure de gouvernance intégrée pour la réalisation de logements sur les terrains publics; de simplifier les cadres de financement et de reddition de comptes; de communiquer de façon transparente les possibilités à venir de construction sur des terrains publics; de renforcer la collaboration entre les partenaires des gouvernements fédéral et provinciaux, des municipalités et des organismes sans but lucratif; de concevoir les programmes en fonction des résultats à long terme sur le logement plutôt que des transactions foncières; et d'intégrer l'apprentissage continu aux prochaines initiatives visant les terrains publics.

Une leçon simple, mais cruciale se dégage de cette étude de cas : il est essentiel de rendre les terrains publics disponibles, mais ce n'est pas suffisant. Pour créer des logements abordables à grande échelle, les gouvernements devront arrimer les politiques foncières, le financement, la gouvernance et les capacités locales de mise en œuvre aux objectifs communs. À l'heure où le Canada s'emploie à élargir l'offre de logements abordables grâce à Maisons Canada et aux initiatives connexes, le projet Mikinàk offre une feuille de route concrète pour tirer pleinement parti des terrains publics afin de contribuer durablement au bien commun.

Référence

Le résumé se fonde sur l'étude de cas complète :

Fleury, M. et Rousseau, É. (2026). *Unlocking Public Land for Affordable Housing: Lessons from the Wateridge Village Mikinàk Project.* Forum pour le dialogue, Fondation Alex Trebek.