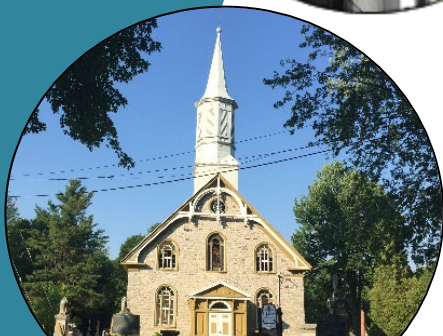


Faire de la réutilisation la nouvelle norme — accélérer la réutilisation et la rénovation de l'environnement bâti au Canada

Compte rendu final



Préparé par :
Fiducie nationale du Canada

5 novembre, 2020

National Trust
for Canada



Fiducie nationale
du Canada

Table des matières

Sommaire	3
Remerciements	8
I. Introduction	10
II. La possibilité.....	11
1. Accélérer le processus de réutilisation des immeubles comme réponse à l’urgence climatique	11
2. L’ampleur et l’urgence des possibilités de réutilisation des immeubles.....	13
3. La portée de la recherche et la relation avec la littérature existante.....	14
III. Obstacles à la réutilisation et solutions possibles	16
1. Obstacles comportementaux — culture et pratique axées vers « le nouveau ».....	18
2. Obstacles physiques ou techniques :	22
3. Obstacles règlementaires :	32
4. Obstacles économiques :	45
IV. Tableau récapitulatif des recommandations.....	59
V. Prochaines étapes — sommet sur la planification pour la réutilisation des immeubles	65
1. Sommet sur la réutilisation des immeubles — « longue liste » recommandée des participants potentiels par secteur	66
2. Ordre du jour pour le Sommet sur la réutilisation des bâtiments.....	68
3. Résultats projetés	69
VI. Bibliographie	70
Notes en fin d’ouvrage.....	73



Sommaire

Le Canada s'est joint aux signataires de l'Accord de Paris de la COP21 en 2015, s'engageant à réduire de 30 % les gaz à effet de serre (GES) par rapport au niveau de 2005, d'ici 2030, et à atteindre un objectif d'émissions nettes de carbone nulles d'ici 2050. Le secteur de la construction et de l'exploitation des immeubles est largement reconnu comme étant la plus importante source d'utilisation d'énergie et d'émissions au Canada, générant près de la moitié des gaz à effet de serre du pays. L'accélération rapide de la réutilisation des bâtiments constitue un des moyens les plus rapides de contribuer à atteindre les objectifs du Canada face aux changements climatiques. Des études ont établi qu'il faut entre 10 et 80 ans pour qu'un nouveau bâtiment « vert » compense les émissions de carbone engendrées par sa construction. Pour atteindre les objectifs du Canada face aux changements climatiques, il faudra donc tirer parti de l'énergie intrinsèque des bâtiments existants et de l'évitement d'impact qui est possible en réutilisant les bâtiments.

Pourtant la réutilisation de bâtiments n'est pas la norme. L'industrie et le marché de la promotion immobilière au Canada – de la planification municipale aux industries de la conception et de la construction, en passant par les acheteurs de propriétés – sont axés sur la nouvelle construction, qui a un impact carbone et environnemental plus important que la réutilisation des bâtiments. Construire de nouveaux bâtiments est la voie de la facilité, et ce faisant, des bâtiments viables plus anciens se retrouvent inutilement abandonnés – y compris des bâtiments patrimoniaux.

Ce document de discussion cherche à définir les éléments clés du système qui freinent une culture de réutilisation des bâtiments potentiellement transformatrice. Les conclusions et hypothèses qui en ressortent seront ensuite testées auprès d'un large éventail de parties prenantes lors d'un sommet sur la réutilisation des bâtiments, et un plan d'action sera élaboré afin de pallier divers obstacles. L'objectif ultime est de faire de la réutilisation de bâtiments la nouvelle normalité grâce à un changement systémique – changements importants dans la réglementation, création de nouveaux instruments financiers et changement de culture – pour transformer la culture en matière de propriété foncière/de développement immobilier, le comportement du secteur du patrimoine et les attitudes du public/le préjugé du marché favorable à la nouvelle construction.

Cela étant, à partir de recherches antérieures et d'entretiens avec des acteurs clés, le document de discussion recommande un menu de mesures ou de changements systémiques qui élimineraient les obstacles à la réutilisation ou mettraient en place des encouragements pour niveler le jeu. Il a été établi à l'issue d'un vaste exercice de consultation des parties prenantes et d'analyse documentaire. Ce travail prépare le terrain pour un ou des sommets sur la réutilisation des bâtiments réunissant des acteurs clés et visant à dresser une liste courte de mesures soutenues et préconisées par des leaders de l'industrie ainsi qu'à aider à orienter les politiques publiques pour le secteur canadien de la réhabilitation du patrimoine. Pour en arriver à un plan d'action ciblé, il faudra régler les questions suivantes : Quelles sont les mesures qui auraient le plus d'impact? Quelles sont les mesures qu'il serait facile de mettre en œuvre? Qui sont les principaux décideurs? Quel travail faudrait-il faire pour apporter les changements les plus bénéfiques au système?



Tableau des obstacles à la réutilisation des bâtiments plus anciens

	Obstacles	Recommandations
1.0	Obstacles comportementaux — culture et pratique axées vers « le nouveau »	
1.1	L'immobilier et le marché de la consommation perpétuent la désuétude prématurée des immeubles.	<ul style="list-style-type: none"> • IMPORTANT — Supprimer les obstacles à une culture de la réutilisation dans le régime fiscal et mettre en place des mesures incitatives pour uniformiser les règles du jeu liées aux nouvelles constructions pour les consommateurs. • IMPORTANT — Les gouvernements de tous les niveaux devraient donner des considérations d'espacement préférentielles aux immeubles existants âgés d'au moins 40 ans. • Exiger que les nouveaux immeubles financés par le gouvernement soient construits seulement si cela est nécessaire, en utilisant des matériaux de la meilleure qualité possible, et assurer qu'ils aient un maximum d'adaptabilité pour les utilisations futures. • Établir des normes d'espérance de vie, de qualité de matériaux et d'adaptabilité.
1.2	La culture de l'industrie favorise les nouvelles constructions	<ul style="list-style-type: none"> • IMPORTANT — Mettre en place des mesures incitatives transformatrices, comme l'Income Tax Credits for Heritage Rehabilitation et l'Heritage Property Tax Relief, qui orientent rapidement le marché vers la réutilisation. • IMPORTANT — Mettre en place des mécanismes de réglementation qui reflètent les principes de l'économie circulaire en accordant de la valeur aux émissions intégrées des immeubles existants et aux répercussions environnementales évitées de leurs matériaux conservés.
2.0	Obstacles physiques ou techniques :	
2.1	Le risque des problèmes et des coûts imprévus	<ul style="list-style-type: none"> • Les municipalités devraient faciliter la réutilisation en construction en fournissant des conseils d'expert dès le début afin de résoudre les problèmes et mettre en évidence les possibilités. • Créer plus de certitude pour les projets de réutilisation en spécifiant les types de construction d'immeubles et les problèmes potentiels à l'avance. • IMPORTANT — Élaborer un profil d'immeuble et des outils d'étude de cas pour aider à réduire les risques et amener plus de promoteurs sur le marché.
2.2.1	Les coûts de réhabilitation sont plus élevés que ceux des	<ul style="list-style-type: none"> • IMPORTANT — Rajuster les impôts fonciers pour que les immeubles vacants ou pleinement utilisés soient imposés au même taux.



	nouvelles constructions — majorés par un entretien différé	<ul style="list-style-type: none"> Restructurer la reprise des gains en capital pour rendre la démolition par négligence moins économiquement attrayante en combinaison avec une augmentation des frais des immeubles vacants pour motiver les propriétaires. IMPORTANT — Accorder des crédits d'impôt ou un allègement de l'impôt foncier pour les travaux d'entretien ou de réhabilitation sur les bâtiments patrimoniaux.
2.2.2	Les coûts de réhabilitation sont plus élevés que ceux d'une nouvelle construction — coûts et disponibilité restreinte des professionnels/ouvriers qualifiés dans le domaine du patrimoine.	<ul style="list-style-type: none"> Exiger que des professionnels et des travailleurs « certifiés » soient engagés pour les projets publics de réhabilitation d'édifices patrimoniaux. Mener une étude pancanadienne afin de déterminer les lacunes au niveau des compétences en matière de réutilisation et d'édifices patrimoniaux afin de créer un programme de formations à la main-d'œuvre qui remédie à ces pénuries.
2.2.3	Les coûts de réhabilitation sont plus élevés que ceux d'une nouvelle construction — coût élevé des matériaux de réhabilitation du patrimoine et coût négligeable de la démolition et de l'élimination	<ul style="list-style-type: none"> Exiger aux propriétaires et aux promoteurs de démontrer que la démolition est inévitable. Augmenter les frais de déversements et ceux du permis de démolition et exiger la déconstruction lorsque la démolition est considérée comme nécessaire.
2.3	Grandeur/plan des immeubles anciens et facteurs liés au site	<ul style="list-style-type: none"> Créer des mesures incitatives et des instruments réglementaires qui restreignent l'étalement urbain et rendre intéressants pour les propriétaires et promoteurs commerciaux et résidentiels les petits édifices anciens qui présentent des défis. Créer des concessions spéciales et de la souplesse pour faciliter la logistique sur les sites des projets de réutilisation adaptative.
2.4	La réhabilitation des substances toxiques	<ul style="list-style-type: none"> Les gouvernements provinciaux et territoriaux doivent créer des mécanismes de financement pour la réhabilitation des substances dangereuses et ainsi accélérer la réutilisation en construction. Promouvoir l'utilisation par les municipalités de nouveaux outils et de mesures incitatives pour encourager la conservation des propriétés du patrimoine ou à caractère distinctif.
3.0	Obstacles règlementaires :	
3.1	La concurrence des priorités gouvernementales a des conséquences négatives sur le patrimoine.	<ul style="list-style-type: none"> Surveiller attentivement et résoudre les interactions négatives entre les objectifs de réutilisation en construction et les autres priorités et règles municipales. Identifier les obstacles à la réutilisation dans chaque municipalité et développer des stratégies pour les aplanir, notamment par la simplification des processus municipaux.

		<ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir l'utilisation de mesures incitatives et de nouveaux outils municipaux novateurs pour encourager la conservation des propriétés du patrimoine ou à caractère distinctif.
3.2	Potentiel de développement futur — le zonage et autres règlements de planification nuisent la réutilisation et favorise la négligence et la spéculation.	<ul style="list-style-type: none"> • IMPORTANT — Instaurer des pratiques de zonage et des mises à jour qui encouragent la conservation des bâtiments patrimoniaux ou à caractère distinctif commerciaux ou résidentiels. • Favoriser la cohérence et l'impartialité au sein des conseils municipaux dans le cadre de décisions de développement. • Prendre en considération le processus de transfert des droits de développement dans les zones où cela peut être bénéfique. • IMPORTANT — Permettre des moyens d'accroître la densité valorisant l'identité et le caractère particulier des quartiers et des rues principales tout en conservant les bâtiments existants (par exemple une densité bien pensée ou subtile).
3.3	Processus municipal — les projets de réhabilitation du patrimoine ont des échéanciers plus longs et manquent de clarté réglementaire	<ul style="list-style-type: none"> • Établir un processus d'application plus clair pour faciliter un plus grand nombre de projets de réhabilitation. • Créer un bureau municipal spécial afin d'unifier ces processus pour les projets de réutilisation adaptative. • IMPORTANT — Accélérer les délais de traitement des projets de réutilisation des immeubles du patrimoine et à caractère distinctif en leur accordant la priorité et en assurant que les délais de traitement soient compétitifs avec ceux des autres types de projets.
3.4	Comités municipaux du patrimoine et groupes de défense — il faut des objectifs plus clairs et un esprit de collaboration	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place des processus de conservation du patrimoine stables et clairs, dont des initiatives proactives permettant de répertorier les potentiels lieux patrimoniaux ou à caractère distinctif. • Il faut plus de dialogues, de formation et de recherche de consensus pour les propriétaires, les organismes consultatifs, les professionnels et les groupes de défense concernant l'évaluation des propositions de réhabilitation des propriétés du patrimoine et à caractère distinctif.
3.5	Problèmes de conformité au code pour les immeubles anciens	<ul style="list-style-type: none"> • IMPORTANT — Développer un sous-code qui s'applique aux immeubles existants et s'assurer qu'il tient compte des attributs uniques des édifices patrimoniaux. • IMPORTANT — Renforcer l'utilisation des alternatives entre les codes fondés sur les résultats ou sur la performance et s'assurer que les professionnels et propriétaires soient autorisés à les prendre en considération et que les inspecteurs soient formés et motivés pour les appuyer.



		<ul style="list-style-type: none"> Créer et promouvoir un ensemble d'études de cas dans chaque municipalité sur les façons de répondre au code selon les différents problèmes de réutilisation d'un immeuble.
4.0	Obstacles économiques :	
4.1	Taux de rentabilité — retour sur l'investissement faible ou différé	<ul style="list-style-type: none"> IMPORTANT - Créer pour les projets de réutilisation d'un immeuble, des mesures incitatives financières de grande envergure, comme des crédits d'impôt, qui stimulent le RSI, de préférence des mesures qui ont un impact au début du projet.
4.2	Financement — difficultés de financement des projets liés aux immeubles anciens vs les projets de nouvelles constructions.	<ul style="list-style-type: none"> IMPORTANT — Encourager la SCHL, un nouveau programme de financement fédéral, ou une des banques traditionnelles à créer un programme spécial de prêts axé sur les projets de réhabilitation du patrimoine. Créer des ressources de financement novatrices comme les fonds d'emprunt renouvelables qui peuvent fournir un écart ou du financement dont ont tant besoin les petits projets de développement ou de réutilisation.
4.3.1	Modalités d'imposition — impôt foncier — l'augmentation de la valeur des terrains et l'évaluation des propriétés favorise la démolition	<ul style="list-style-type: none"> Évaluer les interactions négatives entre les évaluations des propriétés et les immeubles du patrimoine et à caractère distinctif au niveau pancanadien et mettre en œuvre des solutions.
4.3.2	Traitement fiscal — impôt foncier — les réparations importantes augmentent la valeur	<ul style="list-style-type: none"> Élaborer et mettre en œuvre une stratégie nationale pour aborder les effets néfastes de l'évaluation des impôts fonciers sur la réutilisation d'un immeuble, notamment les mesures d'allègement des impôts fonciers.
4.3.3	Traitement fiscal — impôt sur le revenu — les dépenses déductibles d'impôt sont peu clairs quant aux travaux de restauration du patrimoine	<ul style="list-style-type: none"> IMPORTANT—Prévoir une modification pour codifier les dépenses déductibles d'impôt des réhabilitations, ou créer une nouvelle catégorie de DPA accéléré pour les coûts de réhabilitation admissibles.
4.3.4	Impôt sur le revenu — pertes finales (DPA et amortissement)	<ul style="list-style-type: none"> Revoir et aborder les dispositions en matière de perte finale pour assurer qu'elles ne favorisent pas la démolition.
4.3.5	TPS/TVH —les remboursements actuels privilégient les nouvelles constructions et la démolition	<ul style="list-style-type: none"> Créer un remboursement pour la rénovation et la réhabilitation d'édifices patrimoniaux égal à la TVH, TPS ou à la TVP sur les matériaux de construction pour ce type d'édifices.



Remerciements

La Fiducie nationale du Canada tient à remercier chaleureusement l'appui de **Parc Canada**.

Un remerciement sincère aux personnes qui ont contribué à ce travail :

Équipe responsable du document de discussion :

Chris Wiebe, directeur, politique en matière de patrimoine et relations gouvernementales, Fiducie nationale du Canada.

Natalie Bull, directrice générale, Fiducie nationale du Canada

Kiersten Vuorimaki, interne Fiducie nationale du Canada

Engagement :

La Fiducie nationale désire remercier toutes les personnes qui ont partagé leurs connaissances, leur expérience et leurs informations pour ce projet de document de discussion durant les récentes conférences de la Fiducie nationale, et les initiatives connexes. Ces personnes sont :

Kae Algie, Megan Torza, Catherine Nasmith, Alison Creba – Architectural Conservancy of Ontario (Toronto Branch et ACO NextGen), Toronto, ON

Bryce Alston – directeur, Alston Properties Ltd. et gestionnaire de projet, Brenton Construction Corporation, Winnipeg, MB

Graham Bell — directeur, North of England Civic Trust et membre du conseil d'Europa Nostra, Morpeth, RU

Ivan Beljan — visionnaire, promoteur, Beljan Developments, Edmonton, AB

Marc Brandt — architecte chevronné en conservation et urbaniste, chef d'entreprise, MTBA Marc Brandt, Ottawa, ON

Jean-Pierre Charron — planificateur chevronné - protection du patrimoine, Moncton, NB

Dima Cook – président, Association canadienne d'experts-conseils en patrimoine, Toronto, ON

Jamie Goad – partenaire, The Distillery Historic District, Toronto, ON

Alissa Golden – spécialiste de projet du patrimoine, tourisme et culture, Hamilton, ON

Rebecca Jansen — planificatrice chevronnée de sites historiques, ministère du Tourisme et de la Culture, gouvernement du Yukon, Whitehorse, YK

David Johnston — planificateur principal de la conservation du patrimoine, unité de conservation du patrimoine, Edmonton, AB

Nathalie Joudoin — directrice adjointe, planification urbaine, Westmount, QC

David Listokin — professeur émérite et directeur, centre de recherche en politique urbaine, université Rutgers, New Brunswick, New Jersey

Andrew Malcolm – gestionnaire de la revitalisation urbaine, bureau du directeur municipal, Lethbridge, AB

Angela Mathieson — présidente-directrice générale, CentreVenture Development Corporation, Winnipeg, MB



Tom Morrison — directeur, Heritage Standing Inc., Fredericton, NB

Andrew Mok — planificatrice chevronnée, département de la planification, Brandon, MB

Andrew Murphy — promoteur et président, Heritage Trust of Nova Scotia, Halifax, NS

John Norman — chef des opérations, Bonavista Living et maire de la ville, Bonavista, T.-N.-L.

Ken O'Brien — gestionnaire de la planification et de l'information, département de la planification, St. John's, T.-N.-L.

Larry Pearson — directeur, programmes d'intendance des lieux historiques, division du patrimoine, Alberta Culture, Multiculturalisme et Situation de la femme, gouvernement de l'Alberta, Calgary, AB

John Pollard — Pollard Banknote Company, Winnipeg, MB

Sasa Radulovic — architecte, 5468796 architecture, Winnipeg, MB

Harry Stinson — président, Stinson Developments Inc., Hamilton, ON

John Stovell — président-directeur général, Reliance Properties Ltd., Vancouver, C.-B.

Marvin Thomas — conseiller de la politique et de la planification du patrimoine, section de la protection du patrimoine, ministère des Parcs, de la Culture et des Sports, gouvernement de la Saskatchewan, SK

Natalie Volland — présidente, Gestion Immobilière Quo Vadis, Montréal, QC

Don Zehr — directeur général, Zehr Group of Companies, Kitchener, ON



I. Introduction

Ce document de discussion est la première phase d'une initiative plus vaste visant à transformer les politiques et les pratiques afin de tirer profit du rôle essentiel de la réutilisation des immeubles du patrimoine anciens et existants pour atteindre les objectifs de lutte contre les changements climatiques au Canada.

La réutilisation et l'amélioration des immeubles existants — plutôt que la démolition des vieux immeubles pour en construire de nouveaux, même des immeubles écoénergétiques ou « vert » — auraient un impact immédiat considérable et à long terme sur les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, ce qui constitue une réponse essentielle à la crise du climat. La norme devrait consister à tirer profit de l'énergie intrinsèque des immeubles existants et éviter les émissions de gaz à effet de serre et autres incidences environnementales résultant de la fabrication des matériaux et de la construction de nouveaux immeubles. Cependant, pour tirer profit de cette possibilité il faut surmonter des obstacles systémiques et culturels — physiques, réglementaires, économiques et comportementaux — pendant que la démolition inutile des immeubles se poursuit rapidement.

Le document de discussion repose sur les entrevues actuelles, les conclusions de la recherche internationale, et les idées récentes axées sur la protection des immeubles du patrimoine et issues des conférences et des initiatives de la Fiducie nationale. Ce document examine pourquoi la réutilisation des immeubles demeure toujours impopulaire dans le contexte canadien, et tente de fournir une vue d'ensemble des obstacles importants qui empêchent les immeubles anciens/du patrimoine de jouer un rôle dans la lutte contre l'urgence climatique. Il dresse également une liste de mesures prioritaires qui, si elles sont mises en œuvre, s'attaqueraient aux obstacles importants et placeraient le développement du patrimoine sur un pied d'égalité avec les nouvelles constructions.

Ce document conclut par un projet d'ordre du jour et une liste des participants pour un sommet sur la réutilisation des immeubles où seront présentes les parties prenantes clés en matière de réutilisation et de développement des propriétés du patrimoine. Ces participants seront : des promoteurs, des propriétaires, des planificateurs, des architectes, des financiers, des leaders environnementaux; des hauts dirigeants des gouvernements fédéraux, provinciaux et municipaux ainsi que des industries et des associations professionnelles stratégiques; et des leaders des ONG, des groupes de défense, et des universitaires.

L'objectif du sommet sur la réutilisation des immeubles consistera à tester les actions prioritaires mentionnées dans ce document de discussion et établir une liste précise des changements transformateurs potentiels pour le système, appuyée et défendue par les leaders de l'industrie. Les résultats aideront à élaborer un programme de politiques publiques pour le secteur du patrimoine et de la réutilisation des immeubles.



II. La possibilité

1. Accélérer le processus de réutilisation des immeubles comme réponse à l'urgence climatique

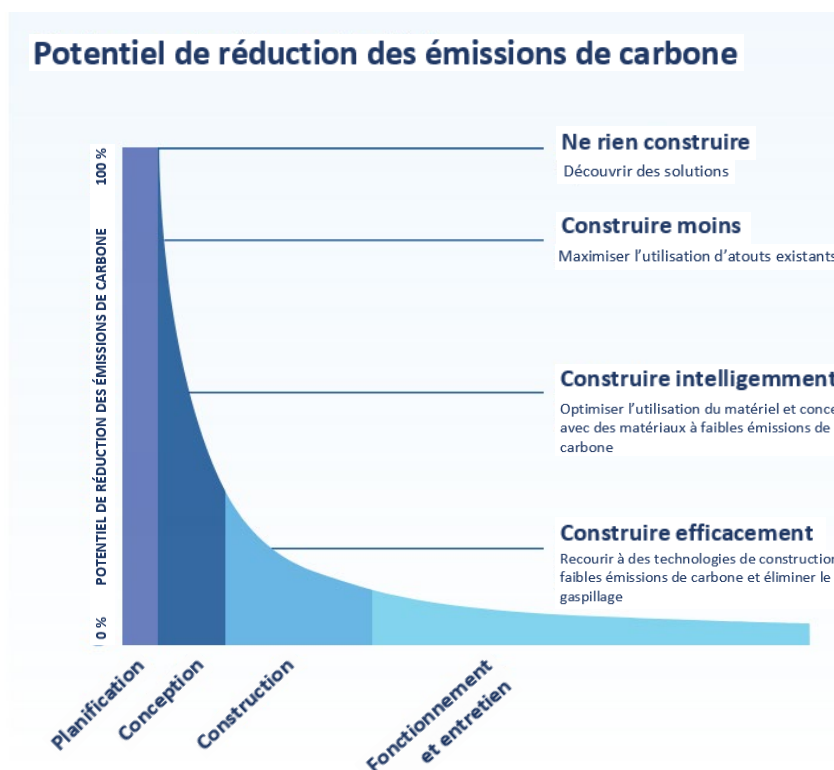
Le Canada a signé l'Accord de Paris COP 21 en 2015, s'engageant à réduire les gaz à effet de serre de 30 pour cent pour les ramener au niveau de 2005 d'ici 2030, et à éliminer toutes les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050. Le fonctionnement des immeubles et le secteur de la construction sont largement reconnus comme étant la plus importante source d'utilisation d'énergie et d'émission générant près de la moitié des gaz à effet de serre au Canada. De plus, le Groupe d'experts intergouvernementaux sur l'évolution du climat (GIEC) indique que « compte tenu de l'ensemble des immeubles, la rénovation des immeubles existants engendre la plus importante portion de réduction des gaz à effet de serre d'ici 2030 ». (B. Metz, et coll.) Par ailleurs, les activités de construction et de démolition génèrent environ 35 pour cent des déchets destinés aux sites d'enfouissement au Canada. Il existe manifestement un besoin urgent de concentrer les efforts sur la réutilisation, la réhabilitation et la rénovation durables afin de prolonger la durée de vie de l'environnement bâti existant.

Tandis que les discussions sur l'économie circulaire et les théories de construction du berceau à la tombe se concentrent typiquement sur le réajustement de nouveaux modèles de construction, une vision qui mise sur la réutilisation des immeubles est une solution manifestement plus importante et plus efficace pour atteindre les objectifs climatiques. Notre compréhension collective des impacts de la réutilisation des immeubles s'est approfondie au cours des dernières décennies. À compter de la fin des années 90, les études sur l'énergie intrinsèque ont indiqué qu'il faudrait 30 ans pour qu'un immeuble neuf « vert » puisse surmonter l'impact des gaz à effet de serre dû à sa construction — incluant l'extraction et le traitement des ressources naturelles, la fabrication, et la livraison des produits. Les recherches contemporaines démontrent qu'il faut encore plus de temps : Le rapport présenté en 2012 par la National Trust for Historic Preservation, *The Greenest Building : Quantifying the Environmental Value of Building Reuse* a conclu qu'il faut entre 10 et 80 ans pour qu'un immeuble neuf « vert » puisse surmonter l'impact des gaz à effet de serre dû à sa construction. De nouvelles recherches menées par Historic England confirment ces conclusions et démontrent que démolir un immeuble historique pour le remplacer par un nouvel immeuble peut engendrer plus d'émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050. Par contre, si nous utilisons ce qui est déjà disponible, nous pourrions réduire considérablement les émissions de gaz à effet de serre.

Même avant que le nouvel immeuble entre en service, sa construction nécessite une consommation intense d'énergie et de ressources à chaque étape de la chaîne de valeur, c'est-à-dire l'extraction des matériaux bruts et leur traitement, la fabrication et la distribution des matériaux de construction et la construction sur le site. À cause de toute cette consommation d'énergie et de matériaux, il faudra des décennies avant que les nouveaux immeubles remboursent leur dette en carbone en sauvant plus d'émissions qu'ils n'en ont accumulé lors de leur création. La stratégie largement reconnue et la plus efficace pour réduire les émissions de gaz à effet de serre à court et à moyen terme et limiter les

perturbations climatiques consiste à conserver cette énergie intrinsèque intacte dans les immeubles existants et à les rénover pour répondre aux normes de haute performance.

L'étude récente d'Historic England illustre ces observations : « Dans le passé, des débats ont au lieu à savoir s'il était préférable pour le climat de démolir un vieil immeuble énergivore (affirmation souvent contestable) et de construire un nouvel immeuble. Cette pratique est maintenant largement considérée comme une erreur grave en raison de la quantité d'émission de carbone durant la construction de nouveaux immeubles. Le Royal Institute of Chartered Surveyors (RICS) du RU estime que 35 % du carbone émis durant le cycle de vie d'un immeuble de bureaux typique est émis avant l'ouverture de l'immeuble. Il indique que ce pourcentage est de 51 % pour les immeubles résidentiels. » (8)



Ce diagramme illustre que les gains environnementaux les plus importants ne découlent pas du fonctionnement d'un immeuble. La réutilisation crée également un impact immédiat important pour atteindre les objectifs de réduction du carbone.

World Green Building Council - Amener le carbone intrinsèque à l'avant-plan, 2019

Au Canada, la nécessité de tenir compte de l'énergie intrinsèque dans les politiques et les décisions, était une des principales recommandations du rapport de 2018 du Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes, *Better Buildings for a Low-Carbon Future* :

« Recommandation 8 —Le comité recommande que le gouvernement fédéral crée ou adopte un outil d'évaluation pour tenir compte des émissions nettes de gaz à effet de serre évitées grâce à la réutilisation adaptative des immeubles existants.

« Recommandation 9 - Le comité recommande que, tandis que le gouvernement fédéral prend des mesures pour reconnaître la valeur du carbone intrinsèque dans les

constructions existantes, il devrait également tenir compte des caractéristiques uniques des immeubles du patrimoine et de l'intérêt public pour leur protection » (4)

Alors, la réponse la plus efficace en matière d'émission, et celle qui présente le moins d'impacts environnementaux est de laisser les immeubles intacts et d'obtenir plus de densité dans les zones urbaines par l'occupation et les ajouts. Par exemple, l'étude du NTHP Greenest Building a révélé que, contrairement à la démolition et au remplacement, la rénovation de juste 1 % des immeubles de bureaux et des résidences familiales de la ville de Portland sur les dix prochaines années aiderait à répondre à 15 % des objectifs totaux de réduction de CO₂ de leur pays au cours de la prochaine décennie. Ce bénéfice environnemental est accentué par le fait que les immeubles anciens sont plus « naturellement viables » que les immeubles contemporains, compte tenu de leurs techniques de construction traditionnelles, leurs matériaux durables, et leurs composantes réparables. (MTBA 7)

2. L'ampleur et l'urgence des possibilités de réutilisation des immeubles.

Les possibilités de tirer profit des bénéfices environnementaux liés à la réutilisation et la rénovation des immeubles ont une vaste portée. Au Canada, on estime qu'il existe 159 707 immeubles commerciaux et industriels datant d'avant 1970 (ou 33 % de l'ensemble des immeubles estimé à 482 000), et 2 851 000 habitations résidentielles datant d'avant 1960 (ou 19 % de l'ensemble des immeubles estimé à 15 029 000). À l'intérieur de ce sous-groupe d'immeubles anciens, les sites patrimoniaux représentent un groupe important : il existe actuellement 23 035 sites patrimoniaux reconnus au Canada, environ 30 000 propriétés sur les sites patrimoniaux règlementés, et environ 300 000 de plus dans l'inventaire des propriétés à potentiel patrimonial.ⁱ

Il existe au Canada des lacunes majeures concernant les données disponibles sur les immeubles anciens et l'industrie de la réutilisation adaptative, et ces données sont actuellement étudiées par Parc Canada et d'autres partenaires. Elles indiquent, par exemple, le nombre de désignations patrimoniales et de désignations potentielles, le taux de perteⁱⁱ, et aussi l'impact économique du secteur notamment les emplois générés.

Il est particulièrement problématique que le Canada ne recueille pas de données adéquates sur le gaspillage en matière de construction et de démolition. Si c'était le cas, nous aurions une meilleure idée de l'ampleur des ressources naturelles (notamment les bois anciens) destinées aux sites d'enfouissement. Une étude de cas des États-Unis sur le flux de matériaux lié aux habitations de même grandeur a démontré comment la conservation et la réhabilitation des immeubles réduisent, dans l'ensemble, la demande en ressources. L'étude a constaté que trois différents modes de construction ont consommé des matériaux et produit des déchets à des échelles très différentes : la réhabilitation a produit 47,3 tonnes de déchets, les nouvelles constructions en banlieue ont consommé des matériaux et produit des déchets équivalant à 182,4 tonnes, et les démolitions suivies de nouvelles constructions ont consommé des matériaux et produit des déchets équivalant à 351,8 tonnes. (Young 575)



En l'absence de données exhaustives au Canada, il est toutefois possible de comprendre l'urgence du problème de la réutilisation d'un immeuble en regardant les taux de perte des immeubles dans certaines municipalités. À Vancouver, entre 1985 et 2014 il y a eu 23 485 démolitions parmi les 68 000 habitations détachées, ce qui représente un taux de perte de 35,2 %, et les experts prévoient qu'un quart des habitations qui subsistent (approximativement 11 000) seront démolis d'ici 2030. Sur la côte est, le centre-ville d'Halifax a connu une hausse soudaine des projets de développement où 43 des 104 immeubles du patrimoine non enregistrés ont été démolis depuis 2009. Par ailleurs, le centre-ville d'Edmonton reflète maintenant les pratiques de démolition agressives déclenchées au cours des dernières décennies. Une étude de 2011 a révélé que seulement 9 % du centre-ville d'Edmonton contient des immeubles datant d'avant 1960, tandis qu'Oliver, le quartier résidentiel voisin, en détient seulement 1 %. La plupart des autres quartiers historiques de la ville présentent des taux de conservation modestes qui se situent entre 12 % et 30 % pour les immeubles datant d'avant 1960. (Edmonton Historic Board 6).

3. La portée de la recherche et la relation avec la littérature existante.

Malgré les possibilités décrites plus haut, la réutilisation n'est pas la norme au Canada en matière de construction de nouveaux immeubles (certains comportant un système d'évaluation de la qualification écologique) ce qui favorise la loi du moindre effort pour l'industrie du développement immobilier et les propriétaires.

Le champ de la protection du patrimoine est une source d'information utile concernant les efforts déployés pour comprendre les obstacles et « changer le système » afin de favoriser la conservation et la réutilisation. Jusqu'à maintenant, la plupart des travaux de recherche sur l'écart financier entre la réhabilitation et les nouvelles constructions ont porté sur des réflexions de haut niveau. Ces recherches présentent des éléments dissuasifs comme la rentabilité et les délais imprévisibles dans les projets de réutilisation; le coût lié à la conformité au code du bâtiment et le coût lié aux problèmes techniques et de conceptions hors-normes; et le coût des matériaux spéciaux et des travailleurs qualifiés. Ces notions ont servi de base à plusieurs études sur la conception des mesures incitatives financières pour refermer l'écart financier entre la réhabilitation du patrimoine et les nouvelles constructions.ⁱⁱⁱ Les gouvernements municipaux, provinciaux et territoriaux, pour leur part, ont périodiquement effectué des études de champ limitées afin de fournir un contexte pour les décisions politiques potentielles.^{iv} Dans l'ensemble, ces études liées au problème de la réutilisation des immeubles tentent de cerner les points de bascule distincts pour favoriser la réutilisation des immeubles. Cependant, elles sont centrées sur les mesures incitatives ou les modifications des politiques, plutôt que d'analyser la viabilité à long terme des principes et du marché actuel de la construction compte tenu des nouveaux défis sociaux comme l'urgence climatique.

Une étude de la littérature existante démontre qu'il y a eu peu d'efforts déployés au Canada pour examiner le modèle conventionnel de développement de propriété (processus, financement, etc.) du point de vue de la défense de la réutilisation adaptative.^v En fait, au niveau international on trouve peu de recherches et d'enquêtes faisant appel à un engagement direct et substantiel des propriétaires et des



promoteurs pour comprendre leurs motivations et contraintes. La plupart des études s'appuient sur des réflexions sur l'industrie filtrées par les intervenants, les professionnels et les décideurs politiques.^{vi} De plus, le rôle de la culture en matière de développement, de planification et de marché immobilier n'est pas suffisamment examiné : par exemple, le goût culturellement conditionné des consommateurs pour le « nouveau » comme indicateur de progrès, ou l'érosion de la culture d'intendance et d'entretien.^{vii}

Alors, il est nécessaire de bien comprendre comment le système de développement continu de favoriser et de perpétuer le modèle de la démolition et des constructions nouvelles, notamment par des obstacles qui consistent à préserver les mesures incitatives cachées ou les distorsions du marché. Il est impossible de concevoir des mesures de politique efficaces et des interventions concrètes pour accélérer le processus de réutilisation sans une pleine compréhension de ces obstacles. Des travaux de recherche modestes, mais importants, au cours des 15 dernières années ont examiné ces problèmes qui font obstacle à la réhabilitation du patrimoine, et récemment ces recherches se sont tournées plus particulièrement vers les obstacles systémiques individuels de la réutilisation des immeubles.^{viii} Les recherches académiques sur le sujet de la réutilisation adaptative, la plupart venant d'Europe, ont mis l'accent sur les décisions liées au potentiel d'investissement dans l'amélioration des logements sociaux, et elles ont fourni des données précises. Dans l'ensemble, les obstacles à la réutilisation généralement reconnus et faisant l'objet de ces études sont catégorisés comme suit et serviront de base à l'élaboration de ce document de discussion :

- Les obstacles physiques et techniques — comme les conditions inconnues des immeubles, ou la disponibilité de la main-d'œuvre et les coûts des matériaux;
- Les obstacles réglementaires : — comme la conformité au code, la modification du zonage d'une propriété, ou les échéanciers des processus;
- Les obstacles économiques — comme le taux de rendement, ou les modalités d'imposition; et,
- Les obstacles de comportement — comme les pratiques de l'industrie de la construction et la culture de désuétude.

Afin de mieux comprendre ces obstacles, l'objet de ce document de discussion est de nature générale et englobe les contextes urbains et ruraux; les zones à pression de développement élevé ou bas; une variété de types de propriété (institutionnelles, commerciales et résidentielles occupées par le propriétaire); et un éventail d'immeubles anciens et d'importance (propriétés désignées patrimoniales, les structures à caractère distinctif et immeubles à peine plus vieux [généralement de plus de 40 ans]). L'objectif final de ce document de discussion et du sommet subséquent est d'établir une approche à plusieurs volets pour normaliser la réutilisation des immeubles grâce à des changements systémiques — par exemple, des changements importants aux régimes de planification des terrains et au financement des projets — et grâce à des changements culturels visant à changer les mentalités des propriétaires et le l'industrie du développement, et dissiper les préjugés du marché liés à la réutilisation.



III. Obstacles à la réutilisation et solutions possibles

Introduction : comprendre les aspects économiques du secteur immobilier et les motivations des propriétaires

Ce document de discussion propose une approche délibérément élargie pour générer une vue d'ensemble des défis associés à la réutilisation des immeubles anciens et des sites patrimoniaux canadiens. Ceux-ci comportent une grande variété de propriétaires et de types de propriétés : des immeubles commerciaux ou résidentiels de type institutionnel, productif de revenus ou habité par le propriétaire, les immeubles patrimoniaux ou anciens (p. ex. 50 ans et plus) et les maisons à caractère distinctif. Le document explore également un large éventail de contextes communautaires : on y retrouve les communautés à développement élevé, qui sont généralement de grands centres urbains où les demandes de permis augmentent considérablement, où la croissance économique et démographique est rapide, et où le marché immobilier est très actif; et les communautés à faible développement, qui sont généralement des centres urbains, des villes et des zones rurales plus petites qui font face à des problèmes économiques, où les habitants émigrent en grand nombre, et où le marché immobilier est très modeste et peu actif. Bien que ce document de discussion soit axé essentiellement sur le marché immobilier, il reconnaît également que les gouvernements, à tous les niveaux, et les institutions comme les systèmes scolaires et les organisations religieuses contribuent à façonner le marché immobilier.

Les experts ont indiqué que les propriétaires de propriété résidentielles — principalement des habitations occupées par le propriétaire — ont tendance à insister davantage sur les qualités intangibles comme l'aspect esthétique. Les immeubles commerciaux — les propriétés productives de revenus incluant les immeubles résidentiels locatifs — sont évalués selon le flux de revenu net qu'ils produisent, alors, l'aspect de la propriété qui affecte les locations et les coûts auront un impact direct sur la valeur de l'actif. (Turner Drake 6)

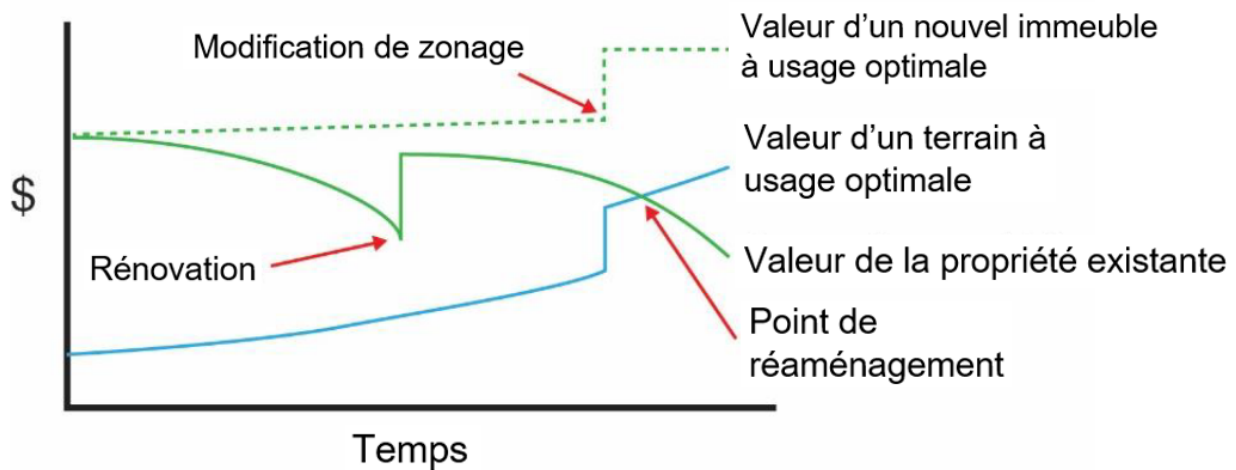
Il est important de se rappeler qu'il existe différents types de promoteurs immobiliers œuvrant dans la sphère de l'immobilier commercial, et que chacun d'eux a des attentes particulières en matière d'investissement :

- les promoteurs qui construisent et vendent des propriétés — lorsqu'une propriété est développée et vendue, l'intérêt porte sur le profit à réaliser (par exemple par la construction et la vente d'immeubles en copropriété ou d'espaces productifs de revenus comme des immeubles d'habitation ou à bureaux);
- les investisseurs qui achètent des projets immobiliers complétés; ou
- les promoteurs/investisseurs qui construisent et gardent les propriétés — lorsqu'une propriété est construite et conservée pour générer un revenu permanent, l'accent est mis sur le rendement que l'on peut obtenir par la prise de participation dans les projets (p. ex. les immeubles de bureaux, les logements locatifs).



Un récent rapport publié par Truner Drake pour la ville d'Halifax fournit un excellent point de départ pour une discussion sur les obstacles liés à la réutilisation des immeubles, car il présente une synthèse éclairée sur certaines dynamiques essentielles liées aux aspects économiques dominants du secteur immobilier. Il établit la distinction entre les deux parties de l'immobilier; les immeubles et les terrains sur lesquels ils reposent. La valeur de ses deux composantes change avec le temps, car les immeubles se détériorent physiquement ou perdent de la valeur sur le marché, et le terrain prend généralement de la valeur, surtout en milieu urbain :

« Grâce à un entretien adéquat, un immeuble peut être utilisé de façon sécuritaire pour des centaines (ou même des milliers) d'années. Cependant, la plupart des immeubles sont démolis et remplacés bien avant qu'ils aient atteint la fin de leur vie physique. La raison est que la valeur générée par l'immeuble (en location ou en valeur en capital) diminue avec les années tandis que les dépenses de fonctionnement ont tendance à augmenter. Lorsque le bâtiment vieillit, sa conception ne convient plus aux besoins du client, il ne procure plus les commodités et les caractéristiques modernes voulues, et il devient généralement moins attrayant, comparé aux immeubles plus récents. De plus, la structure vieillit et requiert un entretien plus fréquent et plus coûteux, les systèmes mécaniques deviennent moins efficaces et moins compétitifs face aux nouvelles technologies, et les impôts fonciers augmentent. Éventuellement, les coûts de fonctionnements vont engloutir la valeur générée, et l'amélioration est à la fin de sa vie économique. À ce stade ou juste avant, les propriétaires vont généralement entreprendre d'importantes rénovations ou modernisations (appelées "recapitalisation" de l'immeuble) pour remédier aux insuffisances et prolonger la durée de vie. Cependant, certaines rénovations ne valent pas les coûts qu'elles entraîneront, et éventuellement le propriétaire ferait mieux de remplacer complètement les plans d'amélioration, même si le nouveau plan est essentiellement identique en matière de volume et d'utilisation. »
(Turner Drake 7)



Turner Drake 7

À mesure que les valeurs des terrains augmentent au fil du temps, un « coût d'opportunité » sera créé pour le propriétaire à travers la divergence entre la valeur de l'immeuble et du terrain. Ironiquement, « une propriété comportant un immeuble profitable et utilisable peut avoir moins de valeur que si ce même lot était vacant et prêt pour le réaménagement » (Turner Drake 7). Un changement soudain de la valeur des terrains, par exemple par la modification de zonage, peut changer dramatiquement le potentiel d'« usage optimal » d'une parcelle de terrain, ce qui exerce des pressions sur les vieux immeubles et entraîne leur démolition. En fait, il existe de multiples facteurs interconnectés qui font obstacle à la réutilisation et entraînent la démolition des édifices, et ces facteurs seront examinés en détail dans les sections suivantes.

1. Obstacles comportementaux — culture et pratique axées vers « le nouveau »

1.1 L'immobilier et le marché de la consommation perpétuent la désuétude prématurée des immeubles.

Le problème

Les immeubles sont rejetés parce que c'est une solution facile, et les consommateurs continuent de privilégier les nouvelles habitations plutôt que la réutilisation. Dans la majorité des cas, les individus, les organisations et les gouvernements ne sont pas récompensés (économiquement ou par le prestige), alors des démolitions prématurées continuent. Cette utilisation des infrastructures existantes n'est pas efficace sur le plan économique et le coût environnemental est élevé.

Quelle en est la cause ?

« Je ne souhaite pas être charmant, mais fort. Je ne souhaite pas m'engourdir, je ne souhaite pas préserver les choses, mais agir et créer... »

Le Corbusier, 1965 (Segger 8)

Compte tenu des objectifs agressifs du Canada en matière de changements climatiques, il y a un besoin pressant de renforcer la réutilisation créative des immeubles existants, et non de récompenser les réponses symboliques et le statu quo. Le système de l'immobilier actuel est axé sur la désuétude prématurée et la spéculation immobilière, ce qui encourage la négligence des immeubles existants. Le système d'imposition renforce cette dynamique. Conçue comme stimuli économiques pour faciliter la reprise à la fin de la Seconde Guerre mondiale, la notion de désuétude prématurée intégrée dans les systèmes d'impôt et de comptabilité (p. ex. la dépréciation) a permis d'appuyer et de favoriser une culture de consommation et de bien jetables qui, comme nous le savons maintenant, est malsaine pour la planète et ses habitants.^{ix}

La logique de la désuétude fait naturellement partie de l'industrie de la construction canadienne, si bien qu'il est difficile de trouver des professionnels, des entrepreneurs et des ouvriers possédant les



compétences pour entretenir et rénover les immeubles plutôt que démolir et assembler de nouveaux immeubles. Le marché de la consommation actuel reflète de la même façon ces distorsions de marché dépassées en privilégiant essentiellement les immeubles neufs et brillants plutôt que ceux qui ont résisté à l'épreuve du temps. Dans cette dynamique, les fabricants de produits de construction exercent plus d'influence que les ouvriers et les préposés à l'entretien, et la démolition découle trop facilement de la négligence et le manque d'entretien. Il n'existe actuellement aucune récompense pour les propriétaires qui conçoivent leurs immeubles à long terme ou qui se préoccupent de la longévité des matériaux.

L'Heritage BC Report va dans le même sens : « Le patrimoine comme moyen de mise en valeur de l'environnement ne suscite pas beaucoup d'intérêt. La protection du patrimoine comme moyen d'affecter les changements climatiques a été soulevée lors d'une réunion, mais les commentaires n'étaient pas positifs : "Le patrimoine ne figure pas dans le radar du gouvernement de la Colombie-Britannique comme une façon d'aborder les changements climatiques. Ça ne fait pas partie de leur plan d'action. Lorsque nous discutons de préservation, nous nous heurtons au capitalisme (rature et renouvellement). Nous avons des métiers conçus pour savoir comment démolir les structures historiques et les remplacer par de nouveaux immeubles" ». (25-26)

Trouver un usage, et réaffecter un immeuble afin qu'il soit « acceptable pour le marché » présente toujours un grand défi aux promoteurs. Une partie prenante a souligné que pour trouver un bon usage à un immeuble du patrimoine ou à caractère distinctif, les promoteurs doivent travailler dans les limites imposées par l'immeuble, plutôt que contre elles, et adopter une approche créative. La même chose est vraie pour les locataires et les propriétaires potentiels qui ne sont pas entraînés ni encouragés à ajuster leurs attentes aux conditions existantes. Le manque de souplesse/créativité signifie que les immeubles anciens sont rejetés au profit des constructions fraîches et sur mesure. Ce problème est habituellement considéré comme la faute de l'immeuble : « l'aspect physique des immeubles anciens est simplement mal adapté aux besoins modernes » (Peter Bacon 5), ou la conception de ces immeubles « s'écarte des préférences du marché actuel » (Turner Drake 13). Cependant, le problème non examiné est que jeter les biens qui existent et en fabriquer de nouveaux sur mesure s'avère économiquement facile et même financièrement avantageux.

Les fausses notions continuent de persister au sujet des immeubles anciens qui ne peuvent être adaptés. Bien que certains immeubles historiques soient plus souples, d'autres sont plus difficiles à adapter à cause des méthodes et des matériaux de construction utilisés, et de l'empreinte physique qu'ils occupent. Ce défi a longtemps été considéré comme un problème lié à l'immeuble, bien qu'il s'agisse plutôt d'un problème d'ingéniosité. Le marché de l'espace n'a pas eu à exercer cette créativité — agencer des usages dans des espaces inusités — parce qu'il existe une abondance de nouveaux espaces disponibles (comportant des empreintes environnementales plus importantes).

Les gouvernements aident également à perpétuer cette dynamique en louant surtout de nouveaux espaces et en laissant les immeubles anciens inoccupés. Les changements dans la culture des espaces devront également inclure les institutions d'éducation. Le ministère de l'Éducation de la Colombie-



Britannique, par exemple, applique une formule de financement qui limite les coûts de rénovations sismiques à 70 % du coût de construction d'une nouvelle école, ce qui favorise injustement les nouvelles écoles qui fournissent généralement beaucoup moins de superficie par étudiant comparé aux écoles historiques.

Le marché résidentiel actuel dans la plupart des villes contribue à l'érosion des zones du patrimoine, et menace la résilience et le caractère abordable d'une communauté à long terme, en permettant l'érection de maisons gigantesques non appropriées pour une viabilité à long terme. Les maisons modernes du milieu du siècle (environ 2 000 pi²) de Vancouver-Ouest se font démolir parce qu'il existe un marché de consommation plus important, et des profits plus avantageux pour les promoteurs de grandes maisons (6 000 pi²). Ceci ferme la porte à la conservation des petites maisons d'origine et à l'ajout d'une maison d'une grandeur semblable au vaste terrain.

Solutions potentielles

Depuis les années 40, des générations au Canada ont assimilé la notion de désuétude dans leur mode de pensée et ils auront besoin de signaux forts et de beaucoup de motivation pour s'en détacher. Leurs besoins nécessiteront de l'innovation dans le marché de l'espace commercial et institutionnel, sinon les décisions suivront les sentiers battus. Les gouvernements sont en mesure de faire preuve de leadership et d'« établir des normes nationales » à travers la gestion de leurs propres immeubles. Par exemple, la faisabilité de localiser les fonctions gouvernementales dans des propriétés du patrimoine publiques devrait être réfutée avant d'offrir ces biens à vendre sur le marché.

Aux États-Unis, le gouvernement fédéral à travers sa Legacy Vision Policy, et au moins 7 états, exigent que la préférence soit accordée aux immeubles et aux districts du patrimoine lorsqu'il faut sécuriser des espaces pour les bureaux, les conférences et les logements à court ou à long terme. La politique donne priorité à la localisation des activités gouvernementales dans des immeubles historiques ou autres immeubles existants, au besoin. Cette mesure offre la possibilité d'une location à long terme au secteur public et crée ainsi un marché pour l'espace du patrimoine. Ce programme pourrait être élargi, et les impacts amplifiés, par la création d'un système d'évaluation ou de certification à l'intention du secteur corporatif et des ONG pour reconnaître leurs efforts à établir leurs bureaux et organiser leurs événements dans les immeubles du patrimoine.

Recommandations :

- Supprimer les obstacles à la réutilisation et mettre en place des mesures incitatives pour uniformiser les règles du jeu liées aux nouvelles constructions pour les consommateurs.
- Les gouvernements de tous les niveaux pourraient donner des considérations d'espace préférentielles aux immeubles existants âgés d'au moins 40 ans. Exiger que les nouveaux immeubles financés par le gouvernement soient construits seulement si cela est nécessaire, en utilisant des matériaux de la meilleure qualité possible, et assurer qu'ils aient un maximum d'adaptabilité pour changer l'utilisation future.
- Établir des normes d'espérance de vie et de qualité d'un immeuble.



1.2 La culture de l'industrie favorise les nouvelles constructions

Le problème

La culture de l'industrie de la construction — le secteur privé, les constructeurs, et les promoteurs; la planification publique et les systèmes de développement qui les régissent; et les investisseurs et les banques qui fournissent le financement — est axée vers les nouvelles constructions. Cette tendance influence les décisions d'investissement et le mentorat de la prochaine génération, et crée un cercle vicieux de démolition de nouvelles constructions. Les décisions de l'industrie sont axées sur les nouvelles constructions, et les parties prenantes de l'industrie ne développent pas les compétences pour évaluer correctement et solutionner les problèmes des immeubles pour leur réutilisation.

Quelle en est la cause ?

Le développement immobilier est compétitif et évolue rapidement, et la saison de construction est courte au Canada. Les investisseurs sont souvent découragés par les restrictions réelles, ou perçues, quant à la modification d'une propriété du patrimoine, et par les délais liés aux processus d'approbation supplémentaires et à la complexité des codes de conformité nécessaires à la modification d'immeubles anciens. Un changement dans les conditions du marché pendant la durée du projet s'avère un risque substantiel pour tout projet de développement. Comme mentionné plus haut, la réutilisation adaptative nécessite normalement plus de temps pour la planification, l'approbation et l'exécution à cause des facteurs physiques et réglementaires. Ceci risque donc de retarder les échéanciers et de décourager dès le début les promoteurs à s'engager dans un tel projet.

Plusieurs régions remarquent que les jeunes promoteurs sont attirés vers l'achat d'immeubles du patrimoine parce qu'ils sont cool et différents. Mais ils sont confrontés au statu quo dans la façon de faire et sont dirigés vers les nouvelles constructions. Un intervenant a affirmé que l'intégration verticale de tous les aspects du processus de construction dans leur entreprise — de la gestion de projet aux entrepreneurs — était la seule façon de mener à bien leur projet du patrimoine, et cette façon de faire est devenue le plus gros avantage compétitif de l'organisation. Autrement, les entrepreneurs généraux délivrent continuellement des avis préalables à la construction et font grimper les coûts lorsqu'ils rencontrent des problèmes imprévus. Ce n'est pas tous les promoteurs qui ont la patience et la résilience de développer cette capacité à l'interne, et ils se découragent rapidement face aux projets de réhabilitation du patrimoine dans leur ensemble.

L'éducation est un point de départ important pour faire de la réutilisation et de l'intégration des immeubles existants la nouvelle norme au lieu d'opter pour la démolition. Les parties prenantes dans la planification du patrimoine signalent que plusieurs défenseurs du réaménagement des propriétés se présentent avec des plans initiaux qui n'envisagent même pas la conservation des immeubles existants — leur présomption est une carte blanche et ils construisent leur analyse de rentabilité autour de ce plan. Dans plusieurs cas, ces défenseurs n'ont même pas calculé les coûts de démolition et d'élimination des matériaux existants dans leur analyse de rentabilité.



Solutions potentielles

- Créer des mécanismes pour appuyer les nouveaux entrepreneurs dans la réutilisation des immeubles. Créer des mesures incitatives pour renoncer au statu quo de démolition-nouveau immeuble.

Recommandations :

- Mettre en place des mesures incitatives transformatrices, comme l'Income Tax Credits for Heritage Rehabilitation et l'Heritage Property Tax Relief — qui orientent le marché vers la réutilisation.
- Mettre en place des mécanismes de réglementation qui reflètent les principes de l'économie circulaire et accordent une grande valeur aux matériaux de fabrication des immeubles existants.

2. Obstacles physiques ou techniques :

2.1 Le risque des problèmes et des coûts imprévus

Le problème

Les vieux immeubles comportent inévitablement des problèmes techniques inconnus (certains très difficiles) et ces risques sont souvent considérés comme un obstacle majeur à la réutilisation. Ces problèmes peuvent se révéler sous forme de détérioration matérielle qui surgit au début du processus de réhabilitation, des problèmes structurels comme la capacité de charge des planchers, des problèmes de construction ou des difficultés liées au code des incendies, et même la nécessité d'améliorer l'approvisionnement en eau, le service d'électricité ou les conduits de gaz pour les adapter au changement d'utilisation de la propriété. Par ailleurs, les besoins liés aux nouvelles constructions sont précisés à l'avance et les bâtisseurs utilisent des normes, des matériaux et des méthodes contemporaines qu'ils connaissent bien. Les rares éléments imprévus sont, par exemple, les problèmes géotechniques lors de l'excavation pour les fondations.

Quelle en est la cause ?

En raison de leur âge, plusieurs immeubles anciens possèdent des historiques d'entretien incomplets et la documentation liée à la conception et à la construction est manquante. Lorsqu'à cela s'ajoute l'absence d'expertise contemporaine en méthodes de construction historique de la part des professionnels locaux, des problèmes auparavant inconnus peuvent surgir. Ceci peut faire grimper rapidement les coûts des projets de réutilisation adaptative. Bien que plusieurs promoteurs mettent en place un fonds de réserve solide pour minimiser ces risques, on semble croire que ces risques sont trop élevés pour démarrer un projet : pour un projet qui génère un rendement solide de 12 % à 15 % les risques sont élevés, mais pour un projet qui génère un rendement de seulement de 5 % il n'y a presque aucune marge d'erreur.



Solutions potentielles

Il serait utile de créer des outils, comme des manuels techniques, adaptés aux types de bâtiments et aux pratiques de constructions régionales/locales, qui pourraient fournir aux nouveaux propriétaires des idées et des connaissances issues de projets de réaménagement semblables. Les compétences gouvernementales pourraient également fournir un accès rapide à l'avis d'un expert pour résoudre les problèmes et mettre en valeur les possibilités. Aux États-Unis, de tels services de soutien technique (p. ex. le groupe de soutien technique ULI) ont été créés pour favoriser la réutilisation de certains immeubles commerciaux. Ces services pourraient aider à éliminer une part d'incertitude liée au réaménagement pour les nouveaux et futurs propriétaires.

Un autre outil pratique identifié par les parties prenantes serait des services de contrôle de projet par des professionnels et des promoteurs expérimentés en matière d'immeubles du patrimoine. Un mécanisme pourrait être élaboré pour offrir aux propriétaires l'accès à des experts « certifiés » (professionnels, bâtisseurs, promoteurs ou inspecteur de la ville) qui possèdent de bons antécédents en matière d'adaptation d'immeubles anciens pour prodiguer des conseils et aider à éviter les embûches. Une formation axée sur l'élaboration de projet pourrait également être fournie aux promoteurs à petite échelle, aux organisations communautaires et au personnel des organismes publics, comme les formations fournies par l'Incremental Development Alliance et le National Development Council aux États-Unis.

Il serait également possible d'atténuer les risques des coûts d'entretien imprévus, lesquels peuvent s'avérer très problématiques pour un projet. Par exemple, les améliorations imprévues liées à l'entretien pourraient être indemnisées par la municipalité, plutôt que par une subvention initiale. Quant aux propriétés problématiques, on devrait mettre l'accent sur le travail de collaboration des agences et sur la formation de partenariat pour minimiser les risques, et créer potentiellement un P4 (partenariat-professionnel-public-privé) sur des sites spécifiques.

Recommandations :

- Créer plus de certitude en spécifiant les types de construction d'immeubles et les problèmes potentiels à l'avance.
- Élaborer un profil d'immeuble et des outils d'étude de cas pour aider à réduire les risques et amener plus de promoteurs sur le marché.

2.2 Les coûts de réhabilitation sont plus élevés que ceux d'une nouvelle construction

Introduction

Il existe d'énormes écarts liés aux projets de réhabilitation du patrimoine : certains coûtent moins cher que la construction d'un immeuble neuf de même grosseur et d'autres coûtent plus cher. L'image de la réhabilitation en tant qu'entreprise coûteuse persiste néanmoins. Une étude menée en 2006 sur les



projets de réutilisation adaptative en Ontario a révélé que la différence de coût entre la réhabilitation du patrimoine et les nouvelles constructions est de :

- Projets commerciaux — +15 % (petits projets), +8 % (moyens projets) et -38 % (grands projets);
- Projets institutionnels — +8 % (petits projets), +2 % (moyens projets)
- Projets résidentiels — -8 % (moyens projets), +44 % (grands projets).^x

Il existe plusieurs raisons associées à ces coûts élevés, notamment : les coûts élevés des professionnels et des ouvriers spécialisés dans les vieux immeubles; les coûts élevés de l'approvisionnement et de la réparation des matériaux du patrimoine; la remise en état du site (p. ex. l'élimination de l'amiante); et la nécessité de répondre aux problèmes d'accessibilité et d'efficacité énergétique. La réhabilitation d'un immeuble du patrimoine nécessite davantage de travail que pour une nouvelle construction^{xi} et par conséquent, la rareté de la main-d'œuvre professionnelle et ouvrière pour les projets d'immeubles du patrimoine peut limiter les appels d'offres concurrentiels et augmenter les coûts.

Une récente étude menée par la Calgary Heritage Authority a révélé que la construction et la restauration institutionnelle d'immeubles patrimoniaux représentent un coût supérieur comparé aux autres constructions commerciales, mais ceci est compensé par l'utilisation fréquente, la longévité et la durabilité :

« Un immeuble institutionnel neuf à Calgary coûte de 455 \$ à 560 \$ le pied carré. Les bureaux commerciaux, qui ne sont pas tenus de satisfaire aux exigences des normes de durabilité des immeubles institutionnels coûtent environ 120 \$ à 150 \$ le pied carré. En comparaison, la valeur moyenne d'une construction patrimoniale est d'environ 250 \$ le pied carré, un coût plus élevé qu'une construction institutionnelle standard dont le prix est en moyenne de 850 \$ le pied carré. Ceci est le résultat combiné du manque de main d'œuvre et de matériaux, du nombre limité de consultants spécialisés, et du temps nécessaire aux projets de restauration. Environ 70 % à 90 % de ce coût seront consacrés à la main-d'œuvre qui proviendra de Calgary. » (Calgary Heritage Authority 13).

Une étude menée en Irlande démontre des résultats bien différents quant aux coûts, ce qui reflète sans doute une industrie de la réhabilitation du patrimoine plus robuste et dynamique dans ce pays. L'étude a révélé que les coûts de réutilisation des immeubles existants étaient nettement moins élevés que les coûts de remplacement où le niveau de conservation était classifié très bas à moyen — les coûts de conservation se situaient entre 47 % à 83 % par rapport aux coûts de reconstruction [...]. Les coûts de protection d'un immeuble qui nécessite énormément de travail de conservation étaient d'environ 6 % plus élevés que les coûts de construction d'un nouvel immeuble (Peter Bacon 9). Ces constatations démontrent les perspectives de croissance de l'industrie de la réhabilitation du patrimoine canadien, et les coûts concurrentiels atteignables.



2.2.1. Les coûts de réhabilitation sont plus élevés que ceux des nouvelles constructions — majorés par un entretien différé

Le problème

Il existe des facteurs systémiques qui incitent les propriétaires à différer l'entretien de leur propriété — comme les distorsions liées au traitement de l'impôt foncier, ou l'augmentation de la valeur du terrain situé sous un petit immeuble, dû au potentiel de développement. Lorsque ces propriétés se retrouvent éventuellement sur le marché immobilier, la structure des immeubles nécessite souvent beaucoup de financement pour la recapitalisation. Alors, même si le nouveau propriétaire est enclin à la réutilisation, le coût est prohibitif.

Quelle en est la cause ?

Les taxes ont tendance à favoriser les propriétaires qui n'entretiennent pas leur propriété, tandis que les propriétaires qui investissent pour améliorer leur propriété sont punis par des taxes plus élevées lorsque la valeur de leur propriété augmente. On laisse parfois se dégrader les propriétés qui ont reçu une reconnaissance ou une désignation patrimoniale dans l'espoir que leur démolition éventuelle due à la négligence favorisera le potentiel de développement du site. Un rapport publié à Halifax indique que les propriétés commerciales sont plus sensibles à cette réalité puisque la valeur est en grande partie associée aux droits de développement.

« Lorsque la démolition est nécessaire et qu'une construction adaptée au contexte et soumise aux restrictions enfreigne la capacité de développement d'un lot, l'incidence sur la valeur est mesurable. La perte de valeur éventuelle due à la restriction des droits de propriété peut créer des mesures incitatives perverses pour le propriétaire. Puisque l'immobilier est une valeur immobilisée et qu'il constitue souvent la réserve de valeur la plus importante d'un individu ou d'une entreprise, la perte de valeur se fait sentir immédiatement, peu importe si le propriétaire actuel prévoit ou non de vendre la propriété et d'exercer ses droits de développement. Alors, afin d'éviter l'impact de la dévaluation due aux restrictions imminentes, les propriétaires ont tendance à négliger l'intégrité historique pour éviter la mise en place de règlements, à sécuriser les permis de démolition simplement pour préserver leurs droits par les mécanismes de droits acquis, à laisser les immeubles se désintégrer par négligence, ou même à démolir volontairement des immeubles qui autrement auraient été épargnés. » (Turner Drake 12)

Les règlements concernant les immeubles vacants au Canada sont axés sur la sécurité, mais ils ne visent pas à ralentir la détérioration d'un immeuble. Les frais du « Vacant and Derelict Buildings Bylaw » de Brandon augmentent si les travaux ne sont pas effectués. Il s'agit d'un règlement établi pour inciter les propriétaires à réoccuper les immeubles ou à les démolir. Puisque plusieurs propriétés ont été négligées pendant des décennies, les acheteurs doivent faire preuve de diligence raisonnable pour fixer le prix de l'immeuble en conséquence, afin que le prix d'achat permette une marge de manœuvre pour la recapitalisation. Cette pratique est parfois difficile lorsque les promoteurs opèrent dans un marché où la



valeur des terrains est élevée et où l'on trouve une grande capacité de densité supplémentaire. De plus, une étude récente menée à Edmonton cerne un problème qui existe dans le secteur résidentiel occupé par le propriétaire à travers le Canada : « Le problème majeur lié à l'achat et à la réhabilitation des vieilles maisons est qu'Edmonton ne semble pas favoriser une culture d'entretien. Au lieu de répartir le coût de l'entretien sur plusieurs propriétaires et sur de plus longues périodes, les maisons tombent dans un déficit d'entretien. Les propriétaires uniques doivent résorber le déficit à l'aide d'investissements ponctuels importants. Ces investissements ont de la valeur pour des décennies, mais les propriétaires ne sont pas tous en mesure d'accomplir ou de gérer un travail de cette envergure ». (Edmonton 39).

Solutions potentielles

Ces solutions peuvent prendre deux formes : (1) aborder les mécanismes qui permettent la démolition due à la négligence, ou; (2) subventionner la résurrection des propriétés qui ont été négligées.

À Vancouver, l'Heritage Property Standards Maintenance Bylaw a été adopté en 2015 et est actuellement appliqué dans la First Shaughnessy Heritage Conservation Area. Le règlement décrit les exigences minimales pour entretenir une propriété et pour éviter la « démolition par négligence » des maisons du quartier datant d'avant 1940. En Europe, plusieurs pays offrent des incitations fiscales considérables où les propriétaires d'immeubles historiques (et parfois seulement des maisons à caractère distinctif) peuvent déduire une portion de leurs coûts d'entretien ou de rénovation.^{xii}

La ville de Lethbridge possède un programme de subvention pour immeubles du centre-ville dans le but de favoriser l'amélioration ou la réutilisation adaptative des immeubles d'importance historique, en détérioration, ou dont le fonctionnement est compromis. Les dépenses admissibles incluent les coûts de réhabilitation de base : « les questions structurelles, l'élimination de la moisissure et de l'amiante, l'accessibilité, les systèmes de protection contre l'incendie, la préservation historique incluant la restauration des éléments du caractère distinctif, les autres coûts jugés critiques pour traiter un immeuble d'importance historique, en détérioration, désuet ou dont le fonctionnement est compromis » (Lethbridge 1).

Les villes américaines ont également créé les Land Banks afin d'offrir un mécanisme pour rassembler les parcelles de terrains abandonnés ou dont les impôts sont en souffrance pour les développer à nouveau. Dans les zones où la valeur des terrains est élevée, les Land Banks (par exemple la Cuyohaga County Land Bank à Cleveland) détiennent également des terrains achetés de façon stratégique pour une utilisation communautaire ou des logements abordables.

Recommandations :

- Rajuster les impôts fonciers pour que les immeubles vacants ou pleinement utilisés soient imposés au même taux.
- Restructurer la reprise des gains en capital pour rendre la démolition par négligence moins économiquement attrayante. Augmenter les frais des immeubles vacants pour motiver les propriétaires.



- Fournir un allègement d’impôt pour l’entretien des immeubles du patrimoine et à caractère distinctif.

2.2.2 Les coûts de réhabilitation sont plus élevés que ceux d’une nouvelle construction — coûts et disponibilité restreinte des professionnels/ouvriers qualifiés dans le domaine du patrimoine.

Le problème

À plusieurs endroits au Canada, le manque de professionnels et d’ouvrier qualifiés dans l’industrie de la réhabilitation du patrimoine, les coûts relativement élevés de cette main-d’œuvre, et l’absence générale d’appréciation des techniques liées aux immeubles historiques contribuent à supprimer le réaménagement potentiel.

Quelle en est la cause ?

Les promoteurs soulignent souvent l’importance d’engager des ouvriers et des architectes qui s’y connaissent en matière de vieux immeubles pour mener à bien un projet. Cette expertise spécialisée peut prendre la forme de professionnels de la planification et de la conception pour assurer que le projet respecte les normes de protection et qu’il reçoive l’approbation pour le développement et le financement; de gestionnaires sur place possédant l’expertise nécessaire pour entreprendre ces projets uniques; ou d’entrepreneurs et d’ouvriers spécialisés dans le domaine du patrimoine et aptes à réhabiliter, recréer ou installer les éléments du patrimoine. Le besoin d’experts spécialisés fait non seulement grimper les coûts du projet, mais expose également le projet au risque de pénuries de main-d’œuvre.

Il existe une variation régionale importante au Canada quant à la distribution de l’expertise en matière de patrimoine.

Certaines régions, comme les Prairies, n’ont pas assez de travail lié au patrimoine pour employer des travailleurs qualifiés dans ce domaine, et pour cette raison la main-d’œuvre spécialisée ne s’est pas développée. Lorsque les compétences spécialisées sont essentielles, des travailleurs de l’est du Canada ou d’ailleurs sont appelés moyennant des coûts supplémentaires — ce qui met un frein au projet. Dans le Canada atlantique, les promoteurs affirment éviter d’avoir recours aux professionnels et aux ouvriers locaux, car leur expérience se limite aux nouvelles méthodes de construction. Les promoteurs motivés tentent de créer des capacités à l’interne dans leur entreprise pour former du personnel qualifié dans le domaine du patrimoine, mais cela ne favorise pas l’évolution du marché de la construction en général.

Solutions potentielles

La réponse à cette situation est en partie dans le but de faire croître l’industrie et de reconnaître que les compétences en matière d’immeuble du patrimoine se distinguent de celles associées à la construction moderne. Il est nécessaire de créer un mécanisme de « certification » largement reconnu qui reconnaît



et récompense les compétences liées au domaine du patrimoine. Le gouvernement de la Saskatchewan, par exemple, exige actuellement des entrepreneurs qu'ils soient membres de l'ACECP s'ils veulent soumissionner pour l'obtention de contrats patrimoniaux dans la province.

Le Royaume-Uni a tenté d'établir une offre de main-d'œuvre en développant des initiatives pour signaler le manque de main-d'œuvre dans certaines compétences en matière de construction traditionnelle, et en investissant dans la formation pour bâtir une industrie qui contribue à la revitalisation et à la résilience de la communauté. Les exemples des initiatives basées aux États-Unis incluent ceux du Preservation Trades Network.

Au Canada, la création d'un support financier solide et de directives réglementaires axées sur la réutilisation des immeubles stimulerait naturellement le développement d'un marché plus vaste pour les compétences en matière de réhabilitation du patrimoine : les programmes poste secondaires et les étudiants suivront.

Recommandations :

- Un engagement à la réutilisation des immeubles, appuyé par des mesures incitatives et des directives réglementaires, créerait un marché plus vaste pour les compétences en matière de réhabilitation du patrimoine.
- Mener une étude pancanadienne pour recueillir des données afin d'évaluer l'ampleur du problème, de comprendre les variations régionales et d'explorer les programmes de formation/mentorat de travail pour bâtir des métiers liés à la réhabilitation.

2.2.3 Les coûts de réhabilitation sont plus élevés que ceux d'une nouvelle construction — coût élevé des matériaux de réhabilitation du patrimoine et coût négligeable de la démolition et de l'élimination

Le problème

Les vieux immeubles et les immeubles du patrimoine utilisent souvent des matériaux et des techniques plus coûteux que les alternatives contemporaines. En comparaison, la démolition et les nouvelles constructions sont essentiellement financées par des produits et des activités dont les prix moins élevés ne reflètent pas leur véritable coût environnemental à long terme.

Quelle en est la cause ?

Le marché des matériaux d'architecture du patrimoine est limité (p. ex. les fenêtres, la toiture, et le bois d'œuvre spécial) alors les coûts associés à la réhabilitation du patrimoine sont souvent plus élevés. Bien que ces matériaux soient typiquement d'une plus grande qualité que les matériaux contemporains et qu'ils présentent moins d'impacts environnementaux, ils peuvent exiger un entretien plus fréquent et ainsi augmenter les coûts dans l'ensemble. Les composantes individuelles nécessitent souvent un régime d'entretien régulier, comme le parement en bois qui doit être peinturé pour prévenir la



pourriture. En comparaison, le parement en vinyle est moins coûteux et « sans entretien », mais son cycle de vie est d'environ 20 ans seulement. Le gouvernement et l'industrie se soucient peu des répercussions environnementales lourdes — l'incidence du carbone, les bouleversements écologiques — associées aux matériaux de construction courants. Pour l'entrepreneur, cela signifie qu'il est moins coûteux d'acheter des produits neufs de moindre qualité que de payer des coûts élevés, en plus du manque de disponibilité d'ouvriers qualifiés qui pourraient maintenir des immeubles anciens en bon état presque indéfiniment. De plus, la dépréciation intégrée au système d'impôt et les courtes périodes d'amortissement ne récompensent pas l'investissement dans les produits de construction durables et de bonne qualité.

Les permis de démolition sont faciles à obtenir « comme un droit » par les propriétaires. Les frais de permis et les coûts d'élimination des déchets de démolition sont si peu élevés qu'ils n'influencent pratiquement pas les décisions de développement. Les coûts de permis de démolition varient à travers le Canada : les frais à Vancouver sont actuellement de 321 \$, et de 345 \$ si la maison date d'avant 1940; à Calgary, les frais pour une maison de 1 500 pi² sont de 337,79 \$; à Edmonton, le prix est fixé à 205,50 \$; et Montréal demande 1 200 \$ pour la démolition d'un immeuble primaire. Ces coûts de démolition et les redevances de déversement relativement peu élevées pour les déchets de démolition ne sont pas des facteurs déterminants quant aux décisions de réaménagement. Un des défis pour modifier les politiques liées à ce problème est qu'aucune autorité au Canada ne recueille de données de façon consistante sur les déchets de démolition et de construction — il s'agit seulement d'estimations.

Solutions potentielles

La solution traditionnelle dans le passé était de fournir des subventions pour payer les coûts supplémentaires des matériaux spécialisés pour les immeubles du patrimoine (surtout les fenêtres) dans les projets de réhabilitation. Une réponse plus progressiste serait d'aborder la question des coûts peu élevés des nouveaux matériaux de construction qui ne reflètent pas leur véritable empreinte écologique et augmentent également les frais de démolition.

Une autre approche qui pourrait encourager indirectement la réutilisation est d'attribuer une valeur aux matériaux des immeubles sur place, et exiger une destruction méthodique de ces matériaux^{xiii} lorsque la démolition est inévitable. Cependant, le problème de cette approche est que la destruction pourrait facilement devenir l'approche par défaut et encourager la destruction inutile d'immeubles viables.

Introduit en 2014, le Green Demolition Bylaw de Vancouver exige que les entreprises de démolition recyclent 73 % des matériaux de toutes les maisons construites avant 1940. Ce programme a redirigé 40 000 tonnes de matériel destiné aux sites d'enfouissement, et assuré la réutilisation de bois précieux provenant de forêts anciennes (500 à 1 000 ans) qui a été utilisé pour construire les charpentes des maisons de Vancouver jusqu'aux années 70. L'organisation bénévole Toronto Green Standard met en œuvre des efforts pour réduire les déchets de démolition en soulignant les efforts pour recycler au moins 75 % des déchets de démolition des développements résidentiels, commerciaux et institutionnels de hauteur moyenne à élevée. Le nombre d'immeubles qui ont évité la démolition/déconstruction grâce à ces mesures n'est pas encore disponible. Davantage d'informations sont requises pour savoir



comment ces outils peuvent aider à changer les habitudes du marché et les mentalités pour réutiliser les immeubles existants.

Recommandations :

- Promouvoir la réutilisation des immeubles existants en introduisant de nouvelles stipulations dans les consignes de planification et les règlements de construction, exiger des propriétaires/promoteurs qu'ils démontrent que la démolition est inévitable, augmenter les frais de démolition et exiger la déconstruction lorsque la démolition est inévitable.

2.3 Grandeur/plan des immeubles anciens et facteurs liés au site

Le problème

Les immeubles anciens comportent souvent des superficies « moins efficaces » (des poutres ou des cages d'escalier qui brisent l'espace, ou de larges vestibules qui ne génèrent pas de loyers) ou il s'agit de petits immeubles qui posent des problèmes pour réaliser des économies d'échelle. La valeur des immeubles anciens diminue davantage, car il est relativement peu coûteux de créer des espaces « aménagés sur mesure », et les organisations immobilières sont peu motivées à adapter un espace de façon créative dans les vieux immeubles.

Quelle en est la cause ?

Contrairement aux nouveaux bâtiments construits sur mesure, il est difficile de développer ou rentabiliser chaque pouce carré d'un immeuble ancien — par exemple, les larges corridors des vieilles écoles empêchent de créer des espaces locatifs — et voilà pourquoi ces immeubles sont moins populaires et viables. Comparé aux structures contemporaines, cela crée un désavantage en matière de proportion d'espace locatif d'un immeuble. Les plaques de plancher profondes peuvent également compliquer la subdivision des immeubles industriels en logements multiples ayant accès à la lumière du jour, et l'installation de puits de lumière peut être coûteuse. Les immeubles commerciaux anciens situés sur les rues principales historiques tiennent parfois peu d'espace, mais ils ne répondent pas aux exigences d'espace de plusieurs commerçants nationaux. Les églises ont une fonction très spécifique et ne se prêtent pas facilement à la réutilisation. Une étude menée à Calgary en 2020 a révélé que les maisons résidentielles à caractère distinctif situées dans de vieux quartiers font face à des problèmes uniques de réutilisation adaptative, car ces immeubles sont situés sur de petits lots et positionnés au milieu de ces lots, ce qui restreint les possibilités d'expansion et d'aménagement intercalaire. Dans d'autres communautés, la difficulté de fournir un stationnement adéquat dans les zones commerciales était considérée comme un obstacle, et dans certains cas les immeubles adjacents ont été démolis pour fournir un stationnement aux immeubles réhabilités.

Situées dans de vieux quartiers, les vieilles propriétés présentent souvent des contraintes de site causées par des méthodes de développement historiques (petits lots, immeubles étroitement espacés), et des réalités de travail sur un site déjà développé : la circulation restreinte pour le transport, les



immeubles voisins, et les exigences de stabilisation pour les infrastructures à proximité. Dans certaines villes des États-Unis, les municipalités favorisent la réutilisation adaptative en n'imposant pas de frais supplémentaires pour les fermetures de route et autres mesures.

Solutions potentielles

Il est nécessaire de créer des incitatifs financiers pour favoriser la réutilisation des espaces du patrimoine et des maisons à caractère distinctif.

Recommandations :

- Instaurer des systèmes de réglementation, de planification et de développement pour restreindre l'étalement et rendre la désuétude et la démolition des immeubles moins attrayante.
- Créer des concessions spéciales et de la souplesse pour faciliter la logistique sur les sites des projets de réutilisation adaptative.

2.4 La réhabilitation des substances toxiques

Le problème

Les immeubles et les sites anciens doivent souvent aborder le problème de la réduction, de l'atténuation, ou de la réhabilitation des substances toxiques; ces substances incluent la vermiculite, l'amiante, la peinture à base de plomb, le mercure, les produits pétroliers, et même les PCB. Bien que ces activités de réhabilitation doivent être effectuées même si l'immeuble contaminé est démoli, elles sont constamment considérées comme un obstacle à la réutilisation, et peuvent même avoir un effet dissuasif sur les améliorations mineures nécessaires à un immeuble ou sur les activités d'entretien appropriées.

Quelle en est la cause ?

Les immeubles anciens contiennent souvent des contaminants environnementaux dangereux, provenant des matériaux de construction utilisés, ou de leur utilisation au fil du temps. L'ironie c'est que la toxicité de plusieurs produits de construction moderne des immeubles ne sera comprise qu'avec le temps, et, encore une fois, ces nouveaux produits de construction présentent un avantage compétitif à la réutilisation et la réhabilitation. Les propriétaires doivent inclure les coûts supplémentaires de la réhabilitation dans leur plan d'affaires pour le réaménagement, ce qui compromet souvent la viabilité du plan d'ensemble. Par exemple, une école du centre-ville au Canada atlantique a été récemment démolie à cause des problèmes créés par la contamination à l'amiante.

Solutions potentielles

Le Canadian Brownfields Network a cerné les priorités pour faciliter la réhabilitation et la revitalisation des zones industrielles, et il existe de nombreux chevauchements avec la réutilisation adaptative des immeubles du patrimoine et des immeubles anciens. Les membres du réseau affirment que les projets



ont besoin de plus de financement et que des liens plus étroits doivent être établis entre le logement, les changements climatiques et les friches industrielles afin d'encourager le financement; de plus, il faut une plus grande collaboration intergouvernementale incluant des initiatives de sensibilisation au développement des propriétés et le partage des méthodes techniques. Ils affirment aussi que le processus d'examen devrait être plus local, et les aspects administratifs plus simples, afin d'accélérer les processus d'approbation et de favoriser les rénovations de friches industrielles.

Le Tax Incentive Grant (TIG) en Ontario offre une façon de récupérer l'argent dépensé à la réhabilitation des friches industrielles à travers les impôts fonciers; il est possible de vendre ces crédits (avec un faible escompte) à un autre groupe en mesure d'utiliser ces crédits. Il s'agit d'une méthode très efficace, surtout pour les promoteurs d'immeuble en copropriété.

Recommandations :

- Les gouvernements provinciaux et territoriaux doivent trouver des façons d'alléger le fardeau de la réhabilitation des substances dangereuses et ainsi accélérer la réutilisation.

3. Obstacles réglementaires :

3.1 La concurrence des priorités gouvernementales a des conséquences négatives sur le patrimoine.

Le problème

Les efforts pour aborder les questions importantes peuvent avoir un impact négatif non voulu sur la réutilisation des immeubles : les politiques d'urgence climatique incitent la construction de nouveaux immeubles verts; les réponses à la crise de l'habitation précipitent la démolition des vieux immeubles; les politiques de stationnement pénalisent les projets de réutilisation adaptative; la santé publique fait la promotion d'immeubles tout neufs qui n'ont jamais été habités; et le renforcement est orienté vers l'élimination des immeubles existants pour en créer de nouveaux plus grands.

Quelle en est la cause ?

Il existe un besoin urgent de coordination et de surveillance accrues pour éviter ces impacts. Il est nécessaire d'obtenir une meilleure harmonisation des objectifs de politique, et de déployer des efforts supplémentaires pour penser de façon globale et efficace afin d'atteindre les objectifs stratégiques fondamentaux, qu'il s'agisse de politique de transport, de réglementation de stationnement, ou d'initiatives pour aborder la question des changements climatiques.

Les objectifs d'intensification entrent fréquemment en conflit avec les initiatives de réutilisation des immeubles du patrimoine. Prioriser la réutilisation n'exclut pas la présence des quartiers denses dont nous avons besoin, et n'entre pas en conflit avec l'intensification. La société s'accorde généralement



pour reconnaître que nous avons besoin des empreintes de nos communautés pour être plus efficaces, avec une plus grande densité pour réduire la consommation d'énergie des transports, limiter l'étalement urbain et la perte de terres agricoles. Mais les mesures incitatives sont limitées pour les propriétaires qui désirent incorporer l'ancien au nouveau à grande échelle. Il existe plusieurs études de cas, mais les tendances générales demeurent en place. Comme l'a observé la Fiducie du patrimoine ontarien dans ses recommandations sur la stratégie en faveur du patrimoine de l'Ontario, « Il existe une tension entre la croissance et le développement, et la protection du patrimoine ». (20) Il est évident que cette tension se manifeste dans plusieurs villes canadiennes qui possèdent de nombreux terrains développables et bon marché en banlieue, des politiques d'intensification urbaines défailtantes ou non ciblées, et plusieurs immeubles du patrimoine ou à caractère distinctif.

Carl Elefante, l'ancien président de l'AIA, a récemment parlé de cette fausse tension : « Les immeubles existants sont une ressource de croissance. Chaque ville et village au pays possède des douzaines, des centaines, et même des milliers d'immeubles abandonnés ou occupés partiellement. Le fait de simplement occuper chaque étage de chaque immeuble existant pourrait absorber des années de demande de croissance et revitaliser de nombreux quartiers. Renouveler les immeubles existants est la meilleure stratégie de croissance intelligente. ». (2018)

Solutions potentielles

Il est nécessaire de rajuster les initiatives à tous les niveaux pour appuyer la préservation et la rénovation. Par exemple, les obstacles non voulus de la réutilisation, comme un nombre minimum requis de places de stationnement, sont maintenant réexaminés. Plusieurs villes ont supprimé le nombre minimum requis de places de stationnement à travers la ville, comme l'a fait récemment la ville d'Edmonton. À Chicago, le nombre de places de stationnement est réduit près des transports en commun et des rues désignées « piétonnes ».

On trouve des exemples où les gouvernements municipaux se sont réunis grâce à un processus municipal unique de coordination/simplification pour assurer un bel avenir à un site patrimonial important. Le quartier de la Distillerie de Toronto réaménagé au début des années 2000 est un de ces sites. Du point de vue de la réglementation, le patrimoine, le code du bâtiment et les règlements de zonage étaient souvent en conflit dans cette ville. La solution s'est présentée au début du Projet du quartier de la distillerie lorsqu'un code a été créé pour aborder des questions propres au site, et on a ensuite expliqué et fait référence aux applications de ce code pour environ 130 sites avec des permis de construction en vigueur. La ville est allée plus loin en affectant un vérificateur de plans/codes, un vérificateur de zonage et un vérificateur du patrimoine pour la durée du projet, afin d'assurer le maintien du savoir de l'entreprise et minimiser les explications contextuelles des modifications inévitables au cours du processus.

Recommandations :

- Identifier les obstacles à la réutilisation dans chaque municipalité et développer des stratégies pour les aplanir, notamment par la simplification des processus municipaux.



- Promouvoir l'utilisation par les municipalités de nouveaux outils et de mesures incitatives pour encourager la conservation des propriétés du patrimoine ou à caractère distinctif.

3.2 Potentiel de développement futur — le zonage et autres règlements de planification nuisent la réutilisation et favorise la négligence et la spéculation.

Le problème

Au-delà des contraintes physiques du site et de l'immeuble existant discutés dans la section 1.3 ci-dessus, la réutilisation et la réhabilitation des immeubles anciens sont souvent réprimées par les règlements municipaux qui imposent le futur potentiel d'une propriété : il y a trop, ou trop peu, de possibilités de développement, pour stimuler l'activité. Il s'agit d'un facteur particulièrement important dans les zones à fort potentiel de développement. La désignation patrimoniale, les superficies, ou les restrictions de zonage peuvent limiter le potentiel de développement. Les propriétaires peuvent donc choisir de conserver une propriété aux fins de spéculations et la soumettre à une démolition par négligence, jusqu'à ce qu'il leur soit possible de retirer complètement l'immeuble et de maximiser leurs retours sur l'investissement. À l'inverse, un immeuble ancien situé dans une zone à très haute densité, ou avec la possibilité d'obtenir plus de densité par un processus politique de changement de zonage, augmentera également les valeurs des terrains, encouragera la spéculation et contribuera à la démolition par négligence. Les politiques d'intensification peuvent contribuer à cette dynamique et créer un obstacle non voulu à la réutilisation des immeubles.

Quelle en est la cause ?

Les règlements municipaux régissent l'orientation de la croissance dans une communauté, ce qui influence les prix de revente et détermine le potentiel de développement. Le zonage est un outil puissant pour l'utilisation des terres; il régit l'utilisation des immeubles, le niveau d'occupation, la hauteur, la grosseur, le stationnement, les marges de recul, les espaces ouverts, la signalisation, etc.

Tous ces éléments peuvent faciliter, ou non, la réutilisation et la réhabilitation d'un immeuble. Les affectations de densité actuelles de certaines zones municipales peuvent être trop élevées pour que la conservation des immeubles existants soit une option viable. Il s'exerce actuellement une transition dans les municipalités canadiennes, car elles s'écartent du zonage des années 50 axé sur les zones à usage unique et à faible densité, pour favoriser un modèle de développement contemporain plus dense et à usage multiple. Bien que ce soit très louable, les municipalités canadiennes constatent qu'aux endroits où le zonage permet de nouvelles constructions beaucoup plus larges que ce qui existe aujourd'hui, les petits immeubles deviennent vulnérables au désinvestissement et à la démolition.

En 2009 par exemple, le Downtown Halifax Plan a augmenté considérablement le budget consacré aux immeubles selon la hauteur et la grosseur, et a également identifié 104 immeubles actuellement non désignés offrant un potentiel patrimonial. Le centre-ville a connu par la suite une hausse soudaine des projets de développement où 43 de ces 104 immeubles à potentiel patrimonial ont été démolis. Alors, modifier le zonage d'une propriété patrimoniale met rapidement son avenir en péril. Une fois que le



zonage d'une propriété patrimoniale est sensiblement modifié, il est très difficile de sauver l'immeuble et dans la plupart des zones urbaines la meilleure solution est vraisemblablement une forme de façadisme. Les propriétaires estiment que les municipalités « abolissent leurs droits de développement » si une propriété est désignée ou zonée différemment des propriétés environnantes. Même si un propriétaire ne compte pas la développer immédiatement, il peut vendre la propriété à un acheteur pour beaucoup plus d'argent que de la vendre à un autre propriétaire qui tient à protéger et conserver l'immeuble.

Ces difficultés créées par ces types de modifications de zonage sont aggravées, car les modifications de zonage sont des « droits acquis » pour les propriétaires existants et il est pratiquement impossible de faire marche arrière. Les applications pour le micro rezonage, ou « modification de zonage » afin d'obtenir une plus grande densité, créent également un précédent pour les propriétaires à proximité. Ces « souplesses » potentielles créent des précédents (difficile à refuser pour les conseils municipaux) qui entraînent plus de demandes de micro rezonage à proximité, et freinent les investissements dans les immeubles existants sur les sites. La consistance quant aux décisions de zonage devient graduellement problématique au niveau municipal, à cause de la rotation des conseillers élus, la perte de mémoire collective, et les calculs à court terme.

Une autre difficulté tient au fait que plusieurs règlements de zonage définissent des structures qui ne répondent pas aux normes ou aux usages « non conformes » de développement actuels, ce qui peut décourager les investisseurs. Malgré les nouvelles tendances de mobilité dans plusieurs communautés, l'abondance de réglementation sur le minimum de stationnement peut également constituer un obstacle, car le zonage inclut souvent des calculs du nombre minimal de cases de stationnement exigé selon l'utilisation permise.

Solutions potentielles

Il existe un besoin général pour une consistance et une vigilance accrue quant à la façon dont le zonage est actuellement appliqué et la façon dont les demandes de modifications de zonage sont traitées. Certaines municipalités canadiennes ont développé des systèmes sophistiqués de transfert de densité en guise de réponse. Le programme Transfer of Density (TOD) de Vancouver, par exemple, a été créé afin de fournir des incitatifs financiers pour les projets de réhabilitation du patrimoine. Si un immeuble du patrimoine occupe un site zoné pour une plus grande surface utile ou plus de densité, la ville peut permettre le transfert de la densité potentielle de la propriété du patrimoine vers une autre propriété, pour favoriser la conservation des ressources du patrimoine. Ces programmes ont démontré les avantages au fil du temps de favoriser les projets de protection du patrimoine, mais, comme il est mentionné dans un rapport, « seulement dans ces villes où le marché potentiel pour les transferts et les bonus n'est pas affecté par des pratiques d'approbation aux écarts pernicieux et non soutenues par des directives ». (HTFC 27)

Plusieurs villes canadiennes ont créé des programmes pour aider à conserver les immeubles résidentiels à caractère distinctif dans des quartiers donnés. Elles reconnaissent la nécessité de créer une densité supplémentaire sur les sites pour rendre les projets de réhabilitation financièrement viable, tout en



empêchant (ou limitant) la démolition. Plusieurs villes ont recours à l'assouplissement des règlements de zonage sous-jacents — par exemple, les marges de recul de l'immeuble, la hauteur de l'immeuble, la densité, la catégorie du terrain — pour favoriser la protection des biens du patrimoine, surtout pour les immeubles où la protection ou la réutilisation adaptative n'est pas possible.

La ville de Calgary tente de créer des mesures incitatives consistant à générer plus de développement potentiel et à alléger les impôts fonciers pour la conservation des zones à « caractère distinctif ». Grâce à une innovation inhabituelle, la valeur de ses mesures incitatives serait bonifiée ou réduite selon la concentration de biens à « caractère distinctif » dans une zone donnée. La ville de Victoria incite des propriétaires à préserver les maisons historiques en leur permettant de les transformer en logements multifamiliaux et en immeuble en copropriété et en permettant la subdivision des propriétés. Le district de West Vancouver a pris une mesure inhabituelle qui consiste à concevoir des ententes de revitalisation du patrimoine pour augmenter la densité d'une propriété patrimoniale, et faciliter les exceptions pour subdiviser une propriété, ce qui permet la transformation de l'immeuble du patrimoine en loyers à court terme et assure la viabilité du projet.

Les villes des États-Unis ont adopté une stratégie pour aborder le problème de l'utilisation non conforme des immeubles du patrimoine (comme les magasins du coin); il s'agit d'introduire plus de souplesse quant à l'utilisation/réutilisation créative des immeubles du patrimoine dans certains quartiers. Le code de zonage de la ville de Denver, par exemple, comprend l'utilisation d'un statut de « conforme » au lieu d'un statut de non conforme pour ces propriétés du patrimoine. Une autre stratégie, en place dans des villes comme Baltimore et Miami, consiste à adopter un zonage contextuel fondé sur la forme, lequel reconnaît les divers contextes et les formes des immeubles de la ville, et ce, des centres-ville peuplés jusqu'aux quartiers à faible densité. (NTHP Untapped)

Recommandations :

- Créer de la densité et autre souplesse pour les propriétés commerciales/institutionnelles, et conserver les habitations dans les quartiers matures.
- Considérer une mise à jour du zonage de certaines zones unifamiliales afin d'encourager la conservation des habitations prépatrimoniales et à caractère distinctif.
- Créer de la prévisibilité et de l'équité de la part des conseils municipaux et concernant les décisions de développement, et mettre en œuvre le transfert des droits de développement.
- L'assouplissement des variances du patrimoine, comme l'ajout d'étages dans les districts à faible densité, les exemptions non résidentielles dans les districts résidentiels, les exemptions commerciales dans les districts manufacturiers, et les modifications du ratio d'espace de stationnement.



3.3 Processus municipal — les projets de réhabilitation du patrimoine ont des échéanciers plus longs et manquent de clarté réglementaire

Le problème

Dans l'ensemble, le temps de traitement des permis pour les projets de réutilisation et de réhabilitation semble plus long que ceux des projets de développement courants, puisque les propriétés sont uniques, cela implique un changement d'utilisation. Dans plusieurs endroits, les parties prenantes affirment que les projets de réhabilitation sont assujettis au fardeau lié au temps, comme les exigences de documentation supplémentaire (p. ex. l'évaluation du patrimoine) et le manque de clarté quant à la documentation requise. Ces facteurs dissuasifs peuvent freiner l'appétit de l'industrie pour les projets du patrimoine, surtout comparativement avec les projets de nouvelles constructions qui peuvent être traités plus rapidement sous les procédures actuelles.

Quelle en est la cause ?

Le temps nécessaire à développer et exécuter un projet impliquant la protection du patrimoine est souvent plus long que pour un projet courant. Un processus et des règles obscures sont considérés comme un problème majeur et les promoteurs deviennent rapidement hésitants face à ces lignes directrices subjectives en matière de conception et à ces longs processus d'évaluation. Les modifications de l'utilisation et du zonage, en particulier, peuvent engendrer de longs processus dans la plupart des municipalités. Un promoteur a mentionné un projet particulièrement difficile impliquant l'adaptation d'une église en un espace pour accueillir des événements. L'octroi de ce permis de construction a pris quatre ans — la plupart des promoteurs ne sont pas assez entêtés pour absorber les coûts de portage liés à cette situation incertaine. Le Vancouver Heritage Review a constaté que le processus d'octroi de permis pour les projets du patrimoine était considéré comme trop complexe, comparativement aux projets de nouvelles constructions, ce qui crée un effet dissuasif substantiel. « Il est possible de simplifier/faciliter les exigences de certains projets conditionnels (conservation du patrimoine/caractère distinctif) qui devraient être éligibles pour un traitement prioritaire ». (Vancouver 2017, 21)

Un autre problème important découle des politiques municipales axées sur des objectifs contradictoires (mentionné plus haut dans ce rapport). Ce problème résulte de l'ambiguïté ou du caractère imprévisible des règles liées au développement des immeubles d'importance patrimoniale, ce qui entraîne un processus d'obtention de permis inégal ou lent ayant d'importantes conséquences financières pour le propriétaire. Un manque de communication et des contradictions entre les différentes réglementations et les départements municipaux ou gouvernementaux entraînent de retard dans le projet, un manque d'encadrement et la confusion des défenseurs. Ce manque de coopération entre les agences est un autre obstacle important qui dissuade le promoteur de prendre des risques pour exécuter des projets d'envergure.

Plusieurs parties prenantes mettent à l'avant-plan le rôle crucial des employés municipaux quant au processus, mais elles soulignent les problèmes créés par le manque de personnel ou le roulement régulier du personnel, ce qui perturbe le savoir de l'entreprise. Le manque de personnel ralentit non



seulement le processus en place, mais il diminue également la capacité de développement des politiques, incluant des éléments fondamentaux comme l'insertion du patrimoine dans les plans municipaux ou régionaux. Dans les municipalités plus petites, l'employé responsable du patrimoine est également responsable de plusieurs autres dossiers — comme le transport actif, les approbations de développement, et les loisirs — alors le dossier du patrimoine ne représente qu'une infime partie de leur temps. Dans ces conditions, si un employé avec des compétences en planification du patrimoine prend congé, les programmes liés au patrimoine sont alors sévèrement affectés. Le manque de ressources (financières et humaines) disponibles pour lancer les programmes, les services, et les incitatifs financiers pour la préservation est un problème fondamental.

Solutions potentielles

Selon l'expert en économie du patrimoine Randall Mason, il est important d'établir des règles claires quant au développement : « La réglementation facilite le fonctionnement du marché de plusieurs façons, car elle établit les « règles du jeu » et garantit les avantages publics. Les promoteurs et les investisseurs ne sont pas rebutés par la présence de réglementation en fait, ils recherchent la certitude et la transparence quant à ces réglementations, ou bien une image exacte des risques appuyée par une efficacité judiciaire ». (Mason 65-66)

Les parties prenantes soulignent que les municipalités pourraient accélérer considérablement le développement de la réhabilitation en simplifiant les processus et en fournissant une aide et des services supplémentaires à ces projets; la dotation en personnel et l'attention sont actuellement axées vers les investissements en installations nouvelles et des mesures politiques strictes sont nécessaires pour favoriser la réutilisation. On a souligné qu'il serait plus efficace d'orienter les fonds municipaux vers la préparation des immeubles (par exemple, aborder les problèmes d'eau, d'électricité et de gaz) considérés les plus importants à la revitalisation du quartier. Des villes comme Los Angeles, Vancouver et Washington ont créé des postes pour promouvoir, faciliter, et accélérer le processus d'évaluation et d'obtention de permis pour les projets de réutilisation adaptative.

Une autre mesure incitative importante pour la protection du patrimoine consiste à alléger le fardeau généré par le processus d'évaluation du développement. Notre stratégie pourrait consister à offrir une formation aux employés et aux professionnels/constructeurs pour résoudre les problèmes de la réhabilitation du patrimoine dans le processus de développement. Il est nécessaire d'adopter un système qui récompense les défenseurs de la réutilisation adaptative grâce à des évaluations de permis accélérées et des processus d'approbation presque identiques aux évaluations de permis courantes. Ces gains d'efficacité pourraient être réalisés grâce à de simples exemptions au processus de révision de la conception liée aux modifications et aux ajouts apportés aux immeubles, ou en déléguant le pouvoir d'approbation aux employés municipaux pour les modifications mineures. D'autres organisations, comme le Vancouver Heritage Review, suggèrent d'améliorer l'efficacité en retirant complètement certaines décisions de la bureaucratie municipale. Cette initiative pourrait faire place à un système où des professionnels « certifiés », plutôt que des employés municipaux, seraient en mesure d'approuver des permis d'entretien/réparation majeurs; ceci dépendrait évidemment du développement, au fil du



temps, d'une expertise professionnelle solide en matière de patrimoine dans une communauté ou une région.

Recommandations :

- Établir un processus d'application plus clair pour faciliter un plus grand nombre de projets de réhabilitation.
- Créer un bureau municipal spécial afin d'unifier ces processus pour les projets de réutilisation adaptative.
- Accélérer les délais de traitement des projets de conservation des immeubles du patrimoine et à caractère distinctif en leur accordant la priorité et en assurant que les délais de traitement soient compétitifs avec ceux des projets courants.

3.4 Comités municipaux du patrimoine et groupes de défense — il faut des objectifs plus clairs et un esprit de collaboration

Le problème

Les comités municipaux du patrimoine exercent une fonction régulatrice qui consiste à aviser le conseil municipal sur l'importance du patrimoine et à proposer des modifications aux propriétés du patrimoine. Les ONG et les groupes de défense du patrimoine locaux exercent différents rôles qui consistent à critiquer les politiques et les prises de décisions municipales, réclamer des solutions aux problèmes individuels ou systémiques, et sensibiliser le public aux ressources du patrimoine de la communauté. Ensemble, les groupes de défense du patrimoine aident à créer un climat de protection du patrimoine de la communauté. Quoique bien intentionnés, les points de vue de ces groupes de défense du patrimoine sont souvent imprévisibles et inconsistants aux yeux de la communauté du développement immobilier, et il existe un besoin pressant d'établir des normes et des objectifs clairs au sujet du patrimoine.

Quelle en est la cause ?

Un manque de certitude autour de la définition de « patrimoine » et de la façon d'aborder l'enjeu s'avère fortement dissuasif pour les promoteurs et les propriétaires qui veulent s'attaquer à la revitalisation des propriétés du patrimoine. Les parties prenantes signalent qu'une fois les plans du projet entamés, la dernière chose dont un investisseur a besoin est d'apprendre que la propriété fait partie du patrimoine. Le statut de patrimoine crée une toute nouvelle proposition pour la ville quant au développement de la propriété et signifie que des approbations supplémentaires seront exigées. Les Normes et lignes directrices pour la conservation des lieux patrimoniaux au Canada devaient être un outil pour aider à clarifier les bonnes pratiques du patrimoine, mais elles prêtent également à interprétation ce qui a engendré des débats complexes. On s'inquiète également que les outils de politique du patrimoine soient utilisés de façon inappropriée pour empêcher la croissance et les changements dans leurs communautés.



Les comités consultatifs en matière de patrimoine et d'aménagement urbain posent également un problème puisque leurs membres sont sujets à des rotations fréquentes et ils peuvent fournir des recommandations inconsistantes aux planificateurs et aux conseils municipaux. Un intervenant se souvient d'un projet qui a été reporté de 18 mois en raison des permis de remplacement des fenêtres; toute une série de plans de fenêtre a été échangée entre le comité du patrimoine et les autres parties prenantes de la ville.

Le processus de consultation publique est également perçu comme un problème. Dans le pire des cas, la consultation publique peut rendre les défenseurs du projet et les membres du public mécontents du processus et insatisfaits des résultats. Dans le meilleur des cas, elle peut fournir un dialogue constructif qui permet aux parties de mieux comprendre les possibilités et les contraintes, et créer une tribune pour explorer et exprimer les valeurs patrimoniales d'un immeuble pour la communauté. Au début du processus, les promoteurs invitent souvent des membres de la communauté pour partager la vision du projet avec eux sans formalités. Il est important d'établir un professionnalisme lors des réunions avec des experts-conseils en patrimoine pour favoriser la confiance entre les groupes. Les parties prenantes affirment qu'une éducation plus poussée sur l'évaluation des projets du patrimoine pour les organismes et organisations d'évaluation du patrimoine aiderait à établir des consensus.

Solutions potentielles

Créer plus de certitude quant aux propriétés du patrimoine ou à caractère distinctif. Dresser l'inventaire des immeubles du patrimoine ou à caractère distinctif à travers la ville pour identifier les zones d'importance et de possibilité, voilà un outil très utile. Quelques villes canadiennes ont dressé des inventaires semblables à plusieurs degrés, notamment Westmount, Toronto, Hamilton et Calgary.

Des municipalités en tête de file fournissent des directives précises aux propriétaires (surtout au niveau résidentiel) et à leurs professionnels de planification pour faciliter la gestion du changement en s'appuyant sur les Normes et lignes directrices pour la conservation des lieux patrimoniaux au Canada. Westmount, par exemple, applique un processus de catégorisation qui détermine si la valeur architecturale d'un immeuble est neutre, importante, considérable ou extraordinaire. Une propriété est assujettie à un ensemble de règles à suivre, selon la valeur indiquée par la catégorisation de l'immeuble. Compte tenu de cette catégorisation, les propriétaires peuvent généralement prédire le genre d'intervention qui sera vraisemblablement accepté par le comité d'évaluation de la planification.

Il est nécessaire de favoriser un dialogue productif entre les promoteurs et les communautés du patrimoine pour partager les défis, négocier des compromis avantageux, et développer de meilleures pratiques. Le but est de tirer profit de l'expertise du secteur patrimonial et d'accélérer rapidement la réutilisation des immeubles. Il est également nécessaire d'organiser des forums au sein du secteur du patrimoine pour permettre des échanges et des débats réguliers autour des problèmes actuels afin d'informer le public et de soulever le niveau de discussion publique.



Recommandations :

- Mettre en place des processus stables et clairs, incluant une évaluation proactive de l'environnement bâti pour dresser l'inventaire des immeubles du patrimoine et à caractère distinctif.
- Il faut plus de dialogues, de formation et de recherche de consensus pour les propriétaires, les organismes consultatifs et les groupes de défense concernant l'évaluation des propositions de réhabilitation des propriétés du patrimoine et à caractère distinctif.

3.5 Problèmes de conformité au code pour les immeubles anciens

Le problème

Les exigences de la conformité aux nouveaux codes — pour les incendies, la sécurité, l'accessibilité, l'énergie, les activités sismiques — engendrées par la modification de l'utilisation de la structure sont souvent le plus gros obstacle à surmonter lorsque l'on s'affaire à la réutilisation de petits immeubles commerciaux. Les codes nationaux du Canada n'ont pas d'exigences pour les immeubles existants. En l'absence de ces exigences, les codes canadiens actuels — pour les incendies, la sécurité, l'accessibilité — privilégient les nouveaux immeubles et acceptent également des « méthodes de conformité alternatives » ou des possibilités d'« équivalences ». Cependant, la façon la plus facile et la plus rapide pour la communauté chargée de l'inspection et de la conception d'immeuble consiste à respecter strictement le code — ce qui crée un élément dissuasif puissant pour la réutilisation des structures anciennes. Les parties prenantes au Canada signalent constamment que les problèmes de conformité au code sont une source d'irritation majeure qui fait obstacle à la réutilisation et à la rénovation adaptative des immeubles existants. Ces problèmes engendrent des interventions massives et inutiles et mènent parfois à la démolition. Les exigences sans cesse croissantes en matière d'efficacité énergétique et sismique créent d'autres problèmes pour la rénovation des immeubles anciens.

Quelle en est la cause ?

Chaque province établit ses propres codes du bâtiment en adoptant le Code national du bâtiment comme modèle ou en le modifiant pour répondre à leurs besoins régionaux. Le code modifié a été adopté en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba, en Ontario, au Québec et en Nouvelle-Écosse, tandis que les autres provinces et territoires ont adopté le Code national du bâtiment tel quel. Ces codes visent à établir des normes minimums consistantes à respecter par l'industrie de la construction dans chaque province, et ils peuvent exercer une influence sur la culture et l'attitude de cette industrie au Canada. Un rapport présenté par Parc Canada en 2008 sur les codes du bâtiment et les sites patrimoniaux a cerné ces principaux enjeux : « Les exigences de l'accès universel, les problèmes existants, et la suppression des incendies (gicleurs). Ce rapport a également identifié le consensus, parmi les personnes interviewées, qu'au Canada, la plupart des architectes sont en faveur de l'application du code le plus rigoureux, afin d'assurer que tous les aspects soient couverts et d'accélérer l'obtention d'un permis de construction. À cet égard, les nouveaux codes fondés sur des objectifs, introduits en 2005, ne sont en général pas pleinement mis à profit. Le rapport a également souligné le



besoin d'améliorer la compréhension et l'application des codes fondés sur des objectifs. » (Heritage Conservation Directorate, 1)

Les codes actuels sont biaisés en faveur des nouvelles constructions — L'absence d'exigences nationale du code pour les immeubles existants entraîne une approche disparate pour composer avec les altérations aux immeubles existants et aux immeubles du patrimoine au Canada. Cette réalité sème la confusion dans l'industrie parmi les responsables de la réglementation et les propriétaires/gestionnaires d'immeubles, et entraîne des pratiques dangereuses et la destruction inutile des composantes de l'immeuble voir la destruction des structures entières. Le Centre canadien des codes au Conseil national de recherche est en train d'élaborer un nouveau code national du bâtiment et un groupe de travail conjoint sur les modifications aux immeubles existants travaille sur une nouvelle section dédiée aux immeubles existants pour aborder ces lacunes. L'élaboration du code est effectuée par des comités permanents composés de personnes reconnues, et la présence d'experts possédant des connaissances en matière d'immeuble du patrimoine et de pratiques de constructions viables sera essentielle pour assurer de meilleurs résultats de réutilisation des immeubles.

Les inspecteurs d'immeuble et les employés municipaux manquent de souplesse et de dévouement

Bien que les expériences varient considérablement à travers le Canada, la majorité des parties prenantes font état des difficultés de travailler avec les inspecteurs locaux pour la réutilisation d'immeuble. Plusieurs inspecteurs ne sont pas disposés à se « mettre la tête sur le billot » et approuver les équivalences de code, une situation qui se résume à la sensibilisation de l'inspecteur et aux bonnes relations. Le rapport présenté par Parc Canada en 2008 souligne cette dynamique :

« Il existe beaucoup d'usages abusifs/résistances à tirer parti des nouveaux codes fondés sur des objectifs, car les responsables du code et les municipalités veulent éviter les poursuites. Une question d'indemnité. Il existe un niveau de confort attribuable à vouloir à respecter le code de façon spécifique ou choisir d'employer des stratégies qui ont répondu aux exigences du code dans des projets antérieurs. Plus tôt les travaux seront approuvés, plus tôt les architectes et les constructeurs obtiendront un permis de construction — voilà une façon de penser qui entretient une approche destructive. Observer le code à la lettre est une façon évidente de s'assurer que le code soit respecté sans problèmes. » (Heritage Conservation Directorate 39)

Une partie prenante a indiqué que de hauts responsables clés d'une municipalité étaient disposés à s'écarter des techniques de construction contemporaines et mettre en jeu leur crédibilité pour appuyer les équivalences — il s'agissait souvent de cas pas cas ou de discussions selon les circonstances. Il était indiqué que les résultats étaient souvent meilleurs lorsque les inspecteurs étaient capables de se présenter sur le site et d'intervenir au tout début du projet.



Les consultants du code (à grands frais) doivent trouver des solutions alternatives

Les parties prenantes ont indiqué qu'il est possible d'obéir au code lors de situations difficiles par l'embauche de consultants en matière de code, mais cette solution engendre des coûts considérables que plusieurs promoteurs ne voudront pas payer. Il arrive fréquemment que les services municipaux de la construction acceptent ces solutions ou ces assouplissements alternatifs seulement s'ils sont documentés dans un rapport signé et approuvé par un professionnel autorisé. Cette démarche entraîne des coûts que le promoteur n'a pas anticipés dans le budget du projet et il peut s'agir de dizaines de milliers de dollars. Une partie prenante a cité l'exemple d'un escalier ouvert à caractère distinctif situé au milieu d'un immeuble historique commercial. L'inspecteur des bâtiments voulait d'abord que l'escalier soit entièrement fermé (engendrant une perte considérable d'espace et de caractère), mais après avoir fait venir des spécialistes en matière de code de la province et de l'extérieur et mené une étude coûteuse, un volet coupe-fumée a été autorisé.

Solutions potentielles

Créer des codes pour les immeubles historiques et la réhabilitation

Deux approches en matière de code de deux États des États-Unis offrent des possibilités convaincantes. Le code des immeubles historiques de la Californie adopte une approche particulière en maintenant des normes de sécurité acceptable par des règlements orientés sur la performance plutôt que des règlements normatifs. Le code « cerne les problèmes qui permettent aux architectes et aux ingénieurs de s'orienter sur la performance plutôt que de demeurer normatif (p. ex. si l'immeuble existe depuis 100 ans et affiche une performance satisfaisante, c'est révélateur) » (Heritage Conservation Directorate 7). Le sous-code de la réhabilitation de l'État du New Jersey est indépendant et convivial. « Adopté en 1998, le sous-code de la réhabilitation de l'État du New Jersey était le premier ensemble complet d'exigences en matière de code pour les immeubles existants. Il s'agit d'un chapitre indépendant et, par conséquent, il contient toutes les exigences techniques qui s'appliquent à la réhabilitation d'un projet. Il crée des tracés spécifiques pour que les projets de réutilisation puissent répondre aux exigences du code. Des études subséquentes ont indiqué que l'application du sous-code clarifiait et simplifiait le processus de réhabilitation pour tous les immeubles existants, ce qui a entraîné une économie de 19 % des coûts d'ensemble du projet. Cela représente un énorme incitatif pour la réhabilitation du patrimoine. » (Donald Luxton 27)

Dans sa soumission de 2020 au groupe de travail sur les modifications aux immeubles existants, Heritage BC suggère que le Code national du bâtiment puisse inclure « une nouvelle partie II qui fait la distinction entre les immeubles du patrimoine et les immeubles existants. Cette distinction est fondée, en partie, sur les codes existants qui abordent les exigences liées aux améliorations des immeubles existants comme dans la partie II du règlement de construction de Vancouver et dans la partie II du code du bâtiment de l'Ontario. »



Renforcer les équivalences et collecter des précédents d'études de cas

Le Vancouver Heritage Review de 2017 suggère que la souplesse doit intégrer la non-conformité tout en assurant la sécurité : « Par leur nature, les immeubles du patrimoine et à caractère distinctif ne sont pas conformes aux normes et aux codes existants. Ils ont souvent été construits avant le zonage et les codes du bâtiment et ils reflètent l'usage de technologie, de conceptions et de matériaux qui ne sont pas toujours compatibles avec les normes courantes. À bien des égards, ces différences ont des qualités inhérentes et la performance actuelle d'une structure historique doit être acceptée comme référence, plutôt que d'essayer d'imposer la conformité aux normes existantes, excepté lorsque la sécurité est compromise. » (Donald Luxton 17)

Il est nécessaire de rassembler des données convaincantes d'études de cas. Étant donné que plusieurs projets ont trouvé le succès en surmontant les problèmes de code complexes, les villes devraient créer et promouvoir une banque de données de solutions connues aux problèmes qui peuvent survenir dans les projets de réutilisation selon les types d'immeubles locaux ou régionaux.

Adoucir le processus municipal et faciliter la participation d'un inspecteur sur le site

Les inspecteurs des bâtiments devraient participer aux conversations initiales avec les services de planification et de protection du patrimoine pour éliminer les problèmes de dernière minute à l'étape du permis. Les frais supplémentaires du permis peuvent également être éliminés dans le cas d'évaluations de solutions alternatives ou d'assouplissements mineurs relativement au projet de réutilisation d'un immeuble. Le rapport de Vancouver suggère une approche encore plus proactive pour réduire les risques en matière de code : « Envisager, en consultation avec le personnel de la construction, un nouveau processus d'évaluation de la sécurité des personnes et de la protection contre les incendies pour les immeubles du patrimoine (et potentiellement à caractère distinctif) qui pourrait inclure les éléments suivants : Tout immeuble construit avant 1970 pourrait obtenir un rapport complet sur la modernisation des systèmes de sécurité des personnes et de protection contre les incendies par un professionnel agréé.

Fournir des effectifs suffisants et une assistance technique coordonnée et s'assurer que l'évaluation de l'immeuble du patrimoine soit effectuée par des personnes qualifiées. Il est également nécessaire de fournir un lieu central où les promoteurs peuvent obtenir de l'aide pour naviguer à travers les processus complexes de réglementation, notamment des conseils pour aborder des problèmes complexes en matière de code par des exemples. Los Angeles a mis sur pied un groupe de travail pour les projets de réutilisation adaptative qui a développé une expertise liée aux problèmes concernant les projets de réutilisation d'un immeuble et utilise cette expertise pour accélérer le processus d'obtention de permis et d'évaluation de plan. » (Untapped 19)

Recommandations :

- Développer un sous-code de réhabilitation qui peut s'appliquer aux immeubles historiques ou existants.



- Renforcer l'utilisation des alternatives entre les codes fondés sur les résultats ou sur la performance et assurer que les responsables soient autorisés à les appuyer.
- Créer et promouvoir un ensemble d'études de cas dans chaque municipalité sur les façons de répondre au code selon les différents problèmes de réutilisation d'un immeuble.

4. Obstacles économiques :

4.1 Taux de rentabilité — retour sur l'investissement faible ou différé

Le problème

Les investisseurs sont à la recherche d'un RSI raisonnable, mais, en fait, dans le secteur commercial le RSI est plus faible lorsqu'il s'agit d'un immeuble du patrimoine (fourchette de 2 % à 7 %). Il s'agit d'un taux de rendement en termes d'encaisse comparable aux taux des obligations d'épargne, et pour cette raison les projets de réhabilitation sont souvent perçus comme trop risqués. Le coût de plusieurs immeubles anciens est gonflé par la valeur du terrain et le potentiel de développement, alors la réutilisation devient moins attrayante et l'« utilisation optimale » — généralement la démolition et une nouvelle construction — devient l'option qui s'impose.

Quelle en est la cause ?

Au Canada, les projets de construction et l'immobilier en général sont considérés comme un investissement à haut risque. Par conséquent, un RSI plus élevé est généralement attendu plutôt qu'avec d'autres investissements financiers (p. ex. les obligations et les actions). Pour la majorité des promoteurs, la norme de l'industrie est un RSI de 20 % à 30 %, tandis que d'autres s'attendent à un RSI de 10 % à 15 %. Le scénario idéal serait une réhabilitation à faible coût, une propriété de moindre valeur, et un potentiel de commercialisation élevée une fois la réhabilitation terminée. Dans plusieurs cas, adopter une approche « patrimonial » envers la propriété signifie qu'il faut sacrifier le potentiel de développement. Dans les centres-ville et les zones à forte densité, le zonage encourage les promoteurs à favoriser les zones à forte densité plutôt que les zones à faible densité où se trouvent les propriétés du patrimoine. Les valeurs élevées des terrains et les coûts d'acquisition des propriétés dans ces zones force à maximiser le potentiel de développement, comme le fait la notion ancrée de l'« utilisation optimale » déployée par les évaluateurs des biens immobiliers et les promoteurs.^{xiv} Dans les communautés économiquement défavorisées avec de faibles taux de location, les dépenses liées à la réhabilitation du patrimoine peuvent être difficiles à justifier, alors on a tendance à investir peu dans les propriétés.

Chaque promoteur a différentes projections et attentes quant au taux de rendement interne. En considérant un taux de rendement en termes d'encaisse : peuvent-ils faire des profits raisonnables compte tenu du revenu, des dépenses et des coûts de l'hypothèque ? Certaines parties prenantes affirment qu'il est faux de croire que réutilisation adaptative réduit le RSI, que les immeubles anciens



sont souvent moins coûteux parce qu'ils sont déjà construits, et ce, souvent avec des matériaux et des pratiques qui excèdent largement les normes d'aujourd'hui. Les projets du patrimoine sont souvent entrepris par des promoteurs/investisseurs patients qui se constituent un portefeuille de propriété hautement commercialisable et productive de revenus, et qui sont prêts à faire peu, ou pas, de profit comme moyen d'« acheter » des investissements commerciaux.

Il s'agit d'un problème complexe avec une énorme fluctuation quant aux attentes de RSI, qu'il soit question d'un développement commercial, de location résidentielle ou d'immeuble en copropriété, ou qu'il soit question d'une vente rapide ou d'un investissement à long terme. Le RSI est utilisé pour évaluer l'efficacité d'un investissement, habituellement par rapport à l'efficacité d'un certain nombre d'investissements différents. Le principal défi de tous les participants est d'obtenir un RSI qui en vaut le risque, peu importe s'ils représentent des grandes, ou des petites, organisations.

De plus, les inquiétudes exprimées au sujet des coûts annuels normaux de fonctionnement pour les immeubles anciens (2,00 \$/pi²) comparés aux nouveaux immeubles (0,50 \$/pi²). Une communauté du Canada atlantique a récemment perdu trois immeubles patrimoniaux contigus au centre-ville parce que le propriétaire a estimé le coût de l'entretien trop élevé pour justifier la réhabilitation.

Solutions potentielles

Étant donné la diversité des communautés de développement du patrimoine, la clé pour assurer un bon RSI sera de sélectionner et de poursuivre une variété de mesures financières patrimoniales aux trois niveaux de gouvernement. Ces mesures peuvent être regroupées pour renforcer l'effet et concorder avec un large éventail de modèles de développement et d'investissement. Les idées des parties prenantes démontrent que les changements mineurs au taux différentiel du retour sur l'investissement peuvent faire toute la différence sur les décisions d'investissement. Des mesures qui fournissent des fonds pour l'investissement initial et qui peuvent accroître les rentrées de fonds seraient très bénéfiques. Idéalement, une variété de mesures financières exigerait une combinaison de mesures incitatives de plein droit (transfert de droit) et discrétionnaires, pour que le programme tout entier puisse aborder les différents objectifs d'équité connexes, la confiance du public dans le programme, et l'orientation des mesures incitatives pour les projets prioritaires.

Pour les propriétés productrices de revenus, un crédit d'impôt non remboursable pour la réhabilitation du patrimoine a été constamment appuyé par les intervenants de l'industrie du développement de l'immobilier patrimonial. Le Federal Historic Preservation Tax Incentives Program (É.-U.) offre un crédit d'impôt non remboursable de 20 % pour les réhabilitations certifiées des immeubles du patrimoine et un crédit de 10 % pour les réhabilitations importantes des immeubles non patrimoniaux datant d'avant 1936. Plus de 30 États offrent des crédits d'impôt non remboursables pour la protection des immeubles historique (p. ex. la Virginie — 25 % pour les immeubles commerciaux et les immeubles résidentiels occupés par le propriétaire) et ces crédits peuvent être combinés aux mesures incitatives de l'impôt fédéral.



Aux États-Unis, ces crédits d'impôt non remboursables peuvent être utilisés pour compenser l'impôt fédéral du propriétaire de l'immeuble. Cependant, plusieurs propriétaires d'immeuble transfèrent ces crédits par la syndication vers une société investisseuse en échange de capitaux propres supplémentaires qui peuvent être utiles au financement du projet à long terme. Les groupes sans but lucratif peuvent également utiliser la syndication des crédits d'impôt vers les sociétés investisseuses. La syndication assure que le propriétaire de l'immeuble puisse participer au bénéfice du crédit d'impôt même s'il n'est pas assujéti à l'impôt. Au Canada, la possibilité de transférer une dépréciation et des crédits d'impôt entre les sociétés est plus limitée. Cependant, il est possible d'utiliser une société en commandite pour recourir à des investisseurs de l'extérieur, qui pourraient alors réclamer leur part proportionnelle de crédits d'impôt et toutes les provisions pour amortissement.

Recommandations :

- Créer pour les projets de réutilisation d'un immeuble, des mesures incitatives financières qui stimulent le RSI, de préférence des mesures qui ont un impact au début du projet.

4.2 Financement — difficultés de financement des projets liés aux immeubles anciens vs les projets de nouvelles constructions.

Le problème

Il est souvent plus difficile d'obtenir des prêts auprès des banques Canadiennes et des marchés secondaires pour les promoteurs de projets de réhabilitation d'immeubles du patrimoine que pour les promoteurs de projets de nouvelles constructions. Les banques canadiennes ont besoin de certitudes, ne veulent pas prendre part à des investissements « progressifs », et ne sont pas préparées aux risques inhérents à la modification des immeubles anciens.

Quelle en est la cause ?

Il est difficile d'obtenir du financement des banques canadiennes pour les projets de réhabilitation du patrimoine surtout pour les nouveaux intervenants ou ceux qui travaillent sur des propriétés inhabituelles où un plan d'affaires conventionnel est difficile à développer. Cette incertitude concernant les options de financement et le manque de soutien de la part des banques et des prêteurs signifie que la majorité des projets doivent être autofinancés ou financer par le secteur privé pour obtenir des fonds.

En général, les prêteurs considèrent une nouvelle construction moins risquée. Il est possible d'adapter la nouvelle structure exactement aux attentes du marché et de développer un modèle solide pour les prêteurs. L'incertitude liée à l'adaptation des immeubles anciens fait partie de la réhabilitation du patrimoine, et peut créer un obstacle à l'obtention de financement des banques canadiennes.^{xv} La plupart des banques ne veulent pas prendre part à des investissements « progressifs » et ne sont pas préparées aux risques inhérents à l'adaptation des immeubles anciens. Lorsque les prêteurs privés peuvent fournir les capitaux empruntés, les taux de prêt pour les projets du patrimoine sont souvent deux fois plus élevés que ceux des nouvelles constructions (c.-à-d. de 11 % à 13 % vs 6 % à 7 % pour les



nouvelles constructions). De plus, la réhabilitation du patrimoine peut générer un marché à tendance plus restreinte à cause des limitations des projets du patrimoine à répondre aux besoins des utilisateurs et des locataires modernes.

Les prêteurs gravitent souvent vers les promoteurs qui peuvent utiliser des formules fiables et de la prévalence pour déterminer le coût d'un projet ou le ratio prêt-valeur attendu. Ces formules ne conviennent pas à la plupart des projets de réutilisation puisque chaque projet est unique. Les banques ont besoin de comparables pour évaluer les risques, et elles ont besoin également de 4 à 10 autres immeubles pour comprendre la valeur du marché. Un prêt repose fréquemment sur une question de valeur. Par exemple, si un immeuble ancien coûte 3 millions \$ à l'achat et 4 millions \$ à rénover, les banques vont normalement accorder 50 % de la valeur de la propriété au promoteur, ce qui est trop peu pour commencer la réhabilitation. Les listes de contrôle pour le financement n'offrent pas de souplesse sur les comparables, alors les immeubles du patrimoine passent entre les mailles du filet.

De nombreux autres problèmes se posent. Les petits projets sont généralement difficiles à financer en raison des économies d'échelle inversées et du haut pourcentage de budget dédié aux coûts accessoires. Il est plus difficile d'obtenir du financement pour le début d'un projet. Les coûts d'avant-projet et de début de construction sont confrontés aux mesures incitatives généralement orientées vers les phases tardives. De plus, les coûts de fonctionnement dans des zones souffrant de conditions économiques difficiles ou de baisse de population sont difficiles à assumer pour les prêteurs traditionnels qui calculent le retour sur l'investissement selon les marchés établis. La réalité liée aux coûts élevés de développement et aux faibles rendements signifie que plusieurs projets dans les marchés faibles ne sont pas réalisables sans une subvention gouvernementale.

Solutions potentielles

La Banque européenne d'investissement (BEI) accorde des prêts pour financer les mesures de restaurations du patrimoine et de renouvellement urbain. Des projets du patrimoine relativement importants peuvent être financés par des prêts autonomes, négociés directement entre la BEI et l'emprunteur, qui peut être un de niveau de gouvernement ou une organisation privée. Les prêts accordés aux petits projets du patrimoine sont souvent acheminés par les gouvernements régionaux ou locaux. Plusieurs pays européens possèdent leur propre Banque Nationale, ou régionale, de développement public, lesquelles offrent souvent des investissements liés au patrimoine parmi leur éventail de financement. Une autre forme de financement alternatif serait de créer un fonds d'investissement éthique axé sur le financement de la réhabilitation du patrimoine. Ceci pourrait être une façon de tirer parti des fonds que détiennent les défenseurs du patrimoine dans le public en général et de créer une réserve de capitaux unique et avantageuse.

Les parties prenantes canadiennes suggèrent qu'il serait très efficace de créer une source de prêts pour les projets de réhabilitation du patrimoine sans l'aide des banques traditionnelles, lesquelles hésitent à accorder des prêts. Un fonds d'emprunt dédié au patrimoine accompagné d'un savoir-faire interne et d'un amortissement adéquat pour offrir aux promoteurs les liquidités nécessaires dès le départ. La plupart des prêts sont amortis sur 17 à 18 ans, mais les prêts du fonds d'emprunt du patrimoine



pourraient être amortis sur 25 ou même 50 ans afin de créer plus de liquidités pour le propriétaire de l'immeuble du patrimoine. Le système de prêt n'a pas besoin d'être exempt d'intérêts pour être efficace : un taux préférentiel plus 2 % serait quand même un avantage énorme.

Pour les petits projets, des garanties de prêts pour la réhabilitation du patrimoine sont utilisées actuellement dans les municipalités ontariennes comme Hamilton ou Markham. Un niveau de gouvernement pourrait assurer le financement privé (généralement à faible coût) pour l'achat et la revitalisation de propriétés du patrimoine d'importance en garantissant le prêt ou l'hypothèque en totalité ou en partie. Le prêteur enregistre un privilège au montant du prêt contre le titre de la propriété.

Le financement par surcroît d'impôts, un autre mécanisme d'investissement, utilise la croissance anticipée des impôts fonciers d'un projet de développement pour financer les investissements du secteur public dans une zone donnée. Le financement par surcroît d'impôts a été beaucoup utilisé pour le réaménagement des zones de friche industrielle ou en détresse aux États-Unis, mais il demeure relativement sous-utilisé au Canada. Le Chicago's Neighborhood Opportunity Fund utilise des frais pour les droits de développement achetés dans le centre-ville pour appuyer des projets dans des corridors commerciaux dans des quartiers mal desservis.

Les fonds renouvelables pour la réhabilitation du patrimoine sont un autre mécanisme potentiel. Une réserve de capitaux est créée et réservée pour la conservation des structures, et les prêts sont accordés sous condition que les fonds soient retournés pour une réutilisation dans des activités semblables. Ce mécanisme comporte souvent des conditions liées au patrimoine (c.-à-d. une servitude/clause restrictive de protection) et est utilisé généralement pour les propriétés à risque ou à faible rendement qui autrement ne seraient pas financées. Ces prêts offrent souvent des taux d'intérêt plus bas ou des conditions plus souples qu'auprès des prêteurs traditionnels et ils sont sécurisés par une hypothèque enregistrée contre le titre du terrain. Un des problèmes est que la demande peut dépasser l'approvisionnement en fonds et excéder les conditions généralement placées sur la propriété comme fondement pour le prêt. Le Historic Ottawa Development Inc. et le Architectural Heritage Fund au Royaume-Uni sont des modèles de fonds renouvelables.

Recommandations :

- Encourager la SCHL, un nouveau programme de financement fédéral, ou une des banques traditionnelles à créer un programme spécial de prêts axé sur les projets de réhabilitation du patrimoine.
- Encourager la création de ressources de financement novatrices comme les fonds d'emprunt renouvelables qui peuvent fournir un écart ou du financement dont ont tant besoin les petits projets de développement ou de réutilisation.



4.3 Modalités d'imposition — introduction

Le cadre actuel de l'imposition municipale, provinciale et fédérale reflète et influence la façon dont une propriété est utilisée. Ces modalités s'appliquent particulièrement aux propriétés du patrimoine.

4.3.1 Modalités d'imposition — impôt foncier — l'augmentation de la valeur des terrains et l'évaluation des propriétés favorise la démolition

Le problème

Deux cas d'impôt foncier peuvent inciter la démolition d'un immeuble existant : l'utilisation optimale et les avantages fiscaux des stationnements en surface. Les immeubles existants deviennent parfois inabordables, car les taux d'impôt foncier peuvent être exagérément gonflés par le potentiel de développement ou la valeur du terrain. D'autre part, les impôts fonciers moins élevés des stationnements en surface dans plusieurs collectivités publiques canadiennes peuvent inciter les propriétaires à démolir leurs immeubles et attendre un développement futur.

Quelle en est la cause ?

Les observateurs du développement patrimonial constatent que le modèle d'impôt foncier actuel encourage les promoteurs à démolir les immeubles sous-utilisés et à construire des stationnements pour bénéficier d'impôts fonciers moins élevés. Les impôts ont tendance à favoriser les propriétaires qui n'entretiennent pas leur propriété, tandis que les propriétaires qui investissent pour améliorer leur propriété sont punis par des taxes plus élevées lorsque la valeur de leur propriété augmente.

Au Canada, l'évaluation des propriétés commerciales peut se calculer selon le revenu, aux termes duquel les impôts reflètent la valeur générée par l'immeuble. D'autres évaluations, surtout pour les immeubles vides ou les propriétés sous-développées, sont calculées selon le coût, où la valeur de la propriété est une combinaison de la valeur de l'immeuble et de la valeur du terrain. La valeur du terrain est généralement fixée selon le nombre de ventes dans une zone donnée, et les différences de capacité de développement entre les terrains contenant un immeuble du patrimoine et les terrains inoccupés sont passées sous silence. Alors, les immeubles existants peuvent se trouver assujettis à un niveau d'impôt foncier qui reflète la valeur d'un terrain vacant ce qui peut encourager les propriétaires à démolir des immeubles existants et à réaménager le terrain.

Les impôts dus sur les structures sont un autre facteur dissuasif important pour les promoteurs qui achètent des propriétés et tentent de créer une analyse de rentabilité adéquate. Des efforts sont nécessaires pour alléger ce fardeau créé par les anciens propriétaires à travers la distorsion des structures d'imposition existantes sur les propriétés propices au développement.



Solutions potentielles

Le problème en Ontario est que la province évalue les taux d'impôt foncier selon l'utilisation optimale du site et non sur l'immeuble existant. Ceci signifie qu'à mesure que les développements avoisinants grossissent, la réévaluation des immeubles anciens et plus petits estime que la propriété où l'immeuble ancien repose vaut le même montant du pied carré que les propriétés où reposent des immeubles beaucoup plus gros. La plateforme d'innovation sociale 401 Richmond de Toronto a mis en lumière cette situation lorsque ses impôts fonciers devaient augmenter de 130 % sur trois ans. En réponse à la pression de la communauté, la ville de Toronto a créé une nouvelle sous-classe d'impôt foncier bien défini pour les « installations en cohabitations créatives ». Alors, le 401 Richmond et environ une douzaine d'immeubles semblables vont recevoir 50 % en subventions fiscales.

Recommandations :

- Évaluer les interactions négatives entre les évaluations des propriétés et les immeubles du patrimoine et à caractère distinctif au niveau pancanadien et trouver des solutions.

4.3.2. Traitement fiscal — impôt foncier — les réparations importantes augmentent la valeur

Le problème

Lorsqu'ils rénovent leurs immeubles, les propriétaires sont pénalisés par des augmentations d'impôt foncier parfois considérables. Les parties prenantes affirment que cette réalité n'encourage pas les propriétaires à rénover ou réutiliser de façon adaptative leurs immeubles, par peur d'enclencher une réévaluation de la valeur de la propriété.

Quelle en est la cause ?

L'impôt foncier est appliqué contre les valeurs imposables, lesquelles sont calculées en fonction de la valeur du marché. Les valeurs imposables résidentielles sont estimées à l'aide de la méthode de l'évaluation de masse. Les propriétaires de biens résidentiels s'inquiètent souvent que les travaux de protection puissent augmenter l'évaluation de leur propriété, soit à cause des augmentations de la valeur marchande de la propriété, ou par l'enclenchement d'une correction à leur évaluation foncière auparavant sous-estimée.

Solutions potentielles

Il existe un bon nombre d'options d'impôt foncier en usage au Canada pour aider à encourager la réutilisation des immeubles du patrimoine :

Les abattements d'impôt foncier indemnisent le propriétaire d'une propriété du patrimoine désignée pour toutes augmentations des impôts fonciers à la suite d'un projet de réhabilitation. Toute augmentation d'impôt foncier à la suite d'un projet de réhabilitation est échelonnée sur plusieurs années, et donne au propriétaire une période pour s'ajuster à l'augmentation de l'impôt foncier. L'un



des désavantages c'est que l'abattement peut être insuffisant pour inciter le propriétaire à commencer les travaux. Par exemple, le programme New Brunswick Property Tax Abatement offre une réduction d'impôt de quatre ans : pas d'augmentation d'impôt foncier la première année, une augmentation de 25 % la 2^e année, de 50 % la 3^e et 4^e année, et de 100 % la 5^e année.

Les crédits d'impôt foncier indemnisent les propriétaires d'une propriété du patrimoine désignée pour les coûts d'un projet de réhabilitation. Au lieu de fournir une subvention pour les coûts du projet, la municipalité offre un crédit ponctuel sur les impôts fonciers. Un crédit d'impôt sera octroyé pour 35 % à 50 % de la valeur des travaux de réhabilitation sur un immeuble du patrimoine, lequel sera appliqué aux impôts fonciers pour jusqu'à 10 ans. Ces travaux compensent les travaux complétés au lieu d'augmenter la valeur de la propriété. Toronto, Edmonton, Winnipeg, Victoria et Regina sont tous des exemples de ce programme.

L'allègement de l'impôt foncier récompense le propriétaire d'une propriété du patrimoine désignée pour avoir désigné et conservé la propriété en offrant une réduction à pourcentage fixe des impôts fonciers (c.-à-d. 10 % à 40 %) pendant un certain nombre d'années. Tant que le propriétaire conserve la propriété du patrimoine, il/elle peut continuer d'appliquer et de recevoir un allègement d'impôt. Les propriétaires doivent être assujettis à une servitude du patrimoine prévoyant que le propriétaire consent à effectuer régulièrement des travaux de conservation selon les normes acceptées à l'échelle nationale. Un des désavantages est que la nécessité de refaire une demande périodiquement compromet la prévisibilité de la mesure. De plus, les promoteurs d'immeubles en copropriété résidentiels ne pourront pas récupérer la pleine valeur de cet allègement des futurs acheteurs. L'Ontario Heritage Tax Relief Program est un exemple éloquent, où plus de 30 municipalités ont adopté cette mesure.

Recommandations :

- Élaborer et mettre en œuvre une stratégie nationale pour aborder les effets néfastes de l'évaluation des impôts fonciers sur la réutilisation d'un immeuble, notamment les mesures d'allègement des impôts fonciers.

4.3.3. Traitement fiscal — impôt sur le revenu — les dépenses déductibles d'impôt sont peu clairs quant aux travaux de restauration du patrimoine

Le problème

Actuellement, l'Agence du revenu du Canada ne permet pas la déduction d'impôt des coûts de restauration d'immeuble dans une année d'imposition, et exige plutôt une capitalisation sur plusieurs années. Cette réalité décourage le réinvestissement bénéfique aux fins d'avantages fiscaux immédiats.



Quelle en est la cause ?

Plusieurs projets du patrimoine nécessitent des dépenses importantes pour ramener un immeuble à son état original, et dans certains cas, pour améliorer l'immeuble compte tenu de l'évolution des matériaux, des exigences de la réglementation gouvernementale, et des préférences du client. L'Agence du revenu du Canada établit des distinctions à des fins fiscales entre le traitement des dépenses liées aux réparations (entièrement déductible) et le traitement des dépenses considérées comme une amélioration (traitées comme des ajouts au coût de l'immeuble, une dépréciation avec un taux d'amortissement dégressif de 5 %).

Solutions potentielles

Le gouvernement fédéral envisage la création d'une nouvelle catégorie de DPA de 30 % pour les « coûts de restaurations admissibles » liés aux « propriétés du patrimoine admissibles ». La création d'une catégorie à part pour les coûts de restauration admissibles fournirait un traitement préférentiel pour toutes les dépenses relatives au projet de restauration, et qui autrement ne seraient pas considérées comme des dépenses liées aux réparations. Cette approche encouragera plus de projets de restauration, compte tenu des coûts supplémentaires. Une augmentation du taux de DPA fournit un report de l'impôt plutôt qu'une réduction d'impôt. Tous les coûts de restauration pourraient éventuellement réduire le revenu assujéti à l'impôt dans les années à venir. Une catégorie de DPA de 30 % ne fait qu'accélérer ce processus, fournissant l'avantage d'une rentrée de fonds nécessaire dès le départ aux promoteurs.

L'impact financier de la catégorie de DPA de 30 % pour les coûts de restauration admissibles peut être stimulé en utilisant un modèle de projet axé sur l'impact des mesures comme un pourcentage de la valeur actualisée présente (VAP) des coûts du projet de restauration. Un taux de DPA de 30 % fournirait une réduction de 11,2 % des coûts du projet, à savoir la valeur des économies d'impôt serait égale à 11,2 % des coûts de restauration admissibles. Ce montant total de la réduction comprend 6,7 % attribuable à la réduction de l'impôt fédéral et 4,5 % attribuable à la réduction de l'impôt provincial. Le niveau de soutien est équivalent à 8 % de crédit d'impôt fédéral et 5 % de crédit d'impôt provincial.

L'Allemagne fournit également une dépréciation accélérée pour les immeubles désignés, mais selon un modèle légèrement différent. Dans le cas des immeubles locatifs, le propriétaire peut déprécier un immeuble historique de 9 % par année pour huit ans et de 7 % par année pour les quatre années suivantes comme compensation des revenus de location, comparé à 2 % par année pour les autres immeubles. Si un immeuble est occupé par le propriétaire alors la dépréciation de 9 % par année peut être compensée des impôts sur le revenu pour neuf ans. Le propriétaire est responsable de l'entretien et la protection de l'immeuble afin de recevoir ces déductions et, si l'immeuble est négligé à long terme, alors le propriétaire peut être forcé de vendre ses autres propriétés.

Recommandations :

- Prévoir une modification pour codifier les dépenses déductibles d'impôt des restaurations, ou créer une nouvelle catégorie de DPA accéléré pour les coûts de restauration admissibles.



4.3.4 Impôt sur le revenu — pertes finales (DPA et amortissement)

Le problème

En vertu des règlements fédéraux actuels, les immeubles n'ont plus aucune valeur après 40 à 50 ans sans recapitalisation, et ceci peut entraîner la démolition des immeubles du patrimoine ou à caractère distinctif. Grâce aux déductions pour amortissement, les propriétaires déduisent une portion de la valeur de leurs immeubles chaque année. Mais la valeur de la propriété (immeuble et terrain) continue d'augmenter, alors s'ils vendent l'immeuble, il y aura une « reprise » de tout cet amortissement. Afin d'éviter les coûts, le propriétaire doit démolir l'immeuble (de façon proactive ou par négligence) et vendre le terrain comme terrain vacant.

Quelle en est la cause ?

Les modalités d'imposition des « pertes finales » datent de la Seconde Guerre mondiale. Les immeubles de placement (immeubles de location résidentiels, commerciaux ou industriels) sont amortissables, alors leur valeur comptable aux fins d'impôt diminue chaque année, même si le marché (et l'inflation) a tendance à faire grimper les prix du marché immobilier actuel. Après quelques années, la valeur sur papier (appelé la fraction non amortie du coût en capital d'un immeuble, ou « FNACC ») peut alors être nettement inférieure aux réalités du marché. Si le propriétaire vend l'immeuble, même avec un gain en capital, tout amortissement supplémentaire sera imposable à 100 % (il s'agit de la « reprise de l'amortissement »); mais si le propriétaire démolit l'immeuble, il/elle évite non seulement le gain en capital et la reprise, mais peut également demander une déduction supplémentaire appelée « perte finale » (50 % de la FNACC de la « perte » d'un immeuble).

Cette disposition est censée reconnaître la disparition de l'actif des livres de comptes du propriétaire. Exemple : un propriétaire a acheté un immeuble de 1 million \$ qu'il a amorti à 700 000 \$; il peut le vendre aujourd'hui pour 900 000, mais il doit payer de l'impôt sur 200 000 \$ de reprise. S'il démolit l'immeuble, il évite non seulement l'impôt de reprise, mais réclame également une « perte finale » déductible d'impôt supplémentaire de 350 000 \$ (50 % de la FNACC).

La structure d'amortissement, de reprise et de perte finale actuelle est conforme aux principes de base de la politique fiscale.

- **Amortissement** : Les immeubles devraient être amortis pour la durée de leur vie utile;
- **Reprise** : Lorsqu'un bien est vendu, la juste valeur marchande est déterminée et, si la valeur excède l'amortissement, l'excès de DPA qui a été déduit dans les années antérieures est « repris » comme une inclusion de revenu sur la vente ou de la disposition. Si la valeur excède le coût original, alors le gain en capital est calculé et imposé à un taux préférentiel.
- **Pertes finales** : Si un bien n'existe plus, alors tout montant non amorti peut être déduit l'année de la perte.

La plupart des décisions des propriétaires, lesquelles sont des décisions d'affaires volontaires, ne donnent pas lieu à une déduction légale (il n'existe certainement pas d'équivalent pour l'option alternative, notamment la réhabilitation). De plus, les immeubles ne sont pas sujets à une « perte ».



Finances Canada a répliqué que les pertes finales tiennent à peine compte des réalités de la comptabilité — ce à quoi les critiques répliquent que les réalités de la comptabilité suivent les systèmes d'imposition, et non l'inverse.

Mesures incitatives pour enclencher les pertes finales — Les immeubles peuvent être difficiles à évaluer surtout si la majeure partie de la valeur de la vente est rattachée au terrain. Les intentions du promoteur qui achète la propriété peuvent également être différentes. L'immeuble peut en fait être un obstacle à la vente si le plan de réaménagement proposé par l'acheteur prévoit la démolition de l'immeuble existant. Dans ce cas, l'immeuble a une valeur négative pour l'acheteur compte tenu des coûts de démolition. Le vendeur peut se préoccuper également du fait que l'immeuble soit désigné comme immeuble du patrimoine avant la vente, ce qui pourrait compromettre les possibilités de développement. Pour ces raisons, le vendeur pourrait trouver utile de démolir l'immeuble avant la vente pour enclencher la perte finale et éviter tout problème d'évaluation qui pourrait être soulevé par l'Agence canadienne du revenu (c.-à-d. que l'immeuble n'a manifestement aucune valeur puisqu'il est disparu).

Exemple d'impact — l'exemple suivant fournit des calculs pour vérifier l'impact de ces différentes évaluations. Il démontre l'impact sur le vendeur avec un immeuble du patrimoine évalué à 5000 000 \$, laissé sur la propriété ou démolit. L'impact de la démolition fait augmenter les rendements après impôt sur la vente de 62 500 \$ (égal à la valeur de l'immeuble [500 000 \$] multiplié par le taux d'imposition différentiel entre le revenu et les gains en capital [12,5 %]).

Solutions potentielles

Il est nécessaire d'examiner comment les dispositions en matière de perte finale, ou leur équivalent sont traités dans d'autres pays pour réduire les impacts négatifs sur les ressources du patrimoine.

Recommandations :

- Revoir et aborder les dispositions en matière de perte finale pour assurer qu'elles ne favorisent pas la démolition.

4.3.5 TPS/TVH — les remboursements actuels privilégient les nouvelles constructions et la démolition

Le problème

Les règlements actuels sur la TPS/TVH concernant le « Remboursement pour habitations neuves » et les « Travaux de rénovation substantiels » désavantagent la réhabilitation et la réutilisation des immeubles et encouragent plutôt la démolition excessive.



Quelle en est la cause ?

En ce qui concerne le Remboursement de la TPS/TVH pour habitations neuves, les immeubles du patrimoine et les immeubles anciens sont actuellement disqualifiés de ce remboursement de 2,52 % sur le coût de la construction, même lorsque de nouveaux logements sont ajoutés dans l'immeuble résidentiel existant. Il existe également un remboursement de la TPS/TVH de 36 % de la TPS (c.-à-d. 1,8 % du coût total) pour les travaux de rénovation substantiels, qui est activé seulement lorsque 90 % des matériaux d'un immeuble existant sont retirés/remplacés.

Par ailleurs, le système de TVA au Royaume-Uni impose un taux d'imposition de 20 % sur les réparations, l'entretien et la réhabilitation des immeubles existants, tandis que les activités de constructions nouvelles ne sont pas assujetties à la TVA. Le règlement stipule que pour qu'un développement puisse qualifier pour un taux nul « tout immeuble préexistant doit être démoli complètement, jusqu'au niveau du sol. » (Historic England 9).

Solutions potentielles

Un des problèmes liés à l'obtention d'un remboursement supplémentaire de la TPS\TVH pour les dépenses de réhabilitation du patrimoine est que le remboursement aurait un impact différentiel selon la nature du propriétaire de l'immeuble du patrimoine. Ce remboursement ne fournirait aucun incitatif aux opérations commerciales (puisque'ils ont déjà reçu un crédit pour la TPS\TVH), une subvention partielle à des entités sans but lucratif, et un remboursement complet pour les immeubles habités par les propriétaires qui ne répondent pas au test de rénovation substantielle. Tout changement doit être rationnel et il faut expliquer pourquoi les gouvernements devraient intervenir (avec des subventions différentielles) pour aider un groupe plutôt qu'un autre en matière de restauration d'immeubles du patrimoine.

Historic England affirme que la priorité doit consister à redresser les inégalités entre le développement de nouvelles propriétés et de propriété existantes. La TPS\TVH du Canada pourrait être semblablement réformée pour encourager la conservation, la réparation, l'entretien et la rénovation. Cette réforme inciterait une réduction majeure de la consommation de matériaux bruts et d'énergie dans l'environnement bâti et serait conforme aux principes d'économie circulaire.

Au Canada, les gouvernements pourraient créer un remboursement de la TVH/TPS/TVP pour la réhabilitation du patrimoine. Ce remboursement pourrait être égal à la TPS/TVH/TVP sur les matériaux de construction pour la réparation, la restauration, ou l'amélioration des propriétés du patrimoine. Il pourrait fournir également le maintien prévisible des mesures et des récompenses et apporter plus de valeur à la propriété. Cette mesure serait limitée aux propriétés résidentielles occupées par le propriétaire, puisque les entreprises commerciales reçoivent déjà directement un crédit d'impôt sur les intrants pour la TPS (ou une portion de la TVH). Cette mesure pourrait également être modifiée pour fournir un remboursement égal à 36 % de la TPS (c.-à-d. 1,8 % du coût total) pour les rénovations qui augmentent la valeur de la propriété de 90 %.



Le Nova Scotia Heritage Property Rebate destiné aux propriétés occupées par le propriétaire et non commerciales aborde déjà ces inégalités du système de la TPS\TVH. La province fournit un remboursement égal à 10 % de la portion provinciale de la TVH sur les matériaux de construction pour la réparation, la restauration, ou l'amélioration d'une propriété du patrimoine, payés par des organisations ou des institutions communautaires, caritatives, fraternelles, éducatives, récréatives, culturelles ou sportives sans but lucratif.

Recommandations :

- Créer un remboursement égal à 36 % de la TPS (c.-à-d. 1,8 % du coût total) pour les rénovations qui augmentent la valeur de la propriété de 90 %.

4.4 Les incitations fiscales disponibles pour encourager la réutilisation sont limitées

Le problème

Le soutien financier actuellement disponible pour la réhabilitation du patrimoine est inégal dans sa capacité à faire dévier le marché immobilier du modèle courant de démolition et de nouvelle construction. Une stratégie de réhabilitation du patrimoine entièrement axée sur le pouvoir de réglementation du gouvernement combiné à la générosité des propriétaires et des conditions du marché réalisera seulement le strict minimum en matière de réutilisation d'immeuble.

Quelle en est la cause ?

La protection des propriétés du patrimoine au Canada est perçue comme un bien commun par tous les niveaux de gouvernement, et cela a été généralement renforcé par l'interaction entre la réglementation et les mesures incitatives en matière de patrimoine. Les gouvernements utilisent des mesures incitatives pour assurer la conservation des ressources patrimoniales précieuses (en stimulant les investissements et abordant les imperfections du marché), encourager les propriétaires à désigner leurs propriétés, et assurer que les bonnes pratiques de protection soient respectées lors de projets de réhabilitation.

Cependant, des études canadiennes ont démontré des lacunes importantes et une capacité limitée des mesures incitatives fournies actuellement par les trois niveaux de gouvernements au Canada.^{xvi} Toutes les provinces et les territoires (à l'exception de l'Ontario qui offre un allègement de l'impôt foncier) offrent une forme de subvention pour les sites patrimoniaux, et la plupart des zones urbaines grandes et moyennes offrent également des subventions. Celles-ci jouent un rôle vital en créant une stratégie de pression et d'attraction pour équilibrer la balance. Cependant, dans plusieurs cas, les montants des mesures incitatives sont insuffisants pour optimiser les investissements du patrimoine et favoriser la protection du patrimoine, et même ces petits montants sont rapidement surutilisés. Les promoteurs canadiens affirment que les mesures incitatives leur permettent de passer du seuil de rentabilité à la rentabilité en soi lors d'un projet et leur permettent d'élargir leur niveau de créativité quant à l'immeuble. Plusieurs signalent qu'il faut des programmes de subventions provinciales, territoriales et fédérales plus robustes, jumelés avec des allègements fiscaux à tous les niveaux, afin de fournir des



mesures incitatives plus substantielles pour que les promoteurs puissent entreprendre des projets de réutilisation adaptative avec les immeubles du patrimoine et à caractère distinctif.

Les réglementations du gouvernement sont limitées en matière de protection des ressources du patrimoine, et il existe une mentalité rurale où les droits de développement des propriétaires ne devraient pas être limités par le gouvernement. Les parties prenantes affirment qu'il serait très avantageux qu'un haut niveau de gouvernement encourage les propriétaires ruraux à conserver leurs immeubles du patrimoine/à caractère distinctif à travers des programmes et une assistance financière ayant un impact au-delà de ce que les municipalités peuvent réaliser. Cependant, les programmes d'incitatifs financiers ont peu d'impact à moins qu'ils ne soient accompagnés de programmes d'éducation qui encourage l'engagement et dissipent les mythes associés aux règlements et aux programmes de protection du patrimoine. Les aides financières des gouvernements en place sont très limitées dans plusieurs provinces et leur distribution équitable pose un problème.

Solutions potentielles

La diversité de l'utilisation des immeubles et les circonstances liées à l'acquisition d'une propriété signifient qu'il est nécessaire d'avoir une variété d'outils d'appui à la réutilisation pour obtenir de bons résultats. Une autre option est d'élargir la portée courante des mesures incitatives.

Les incitatifs financiers peuvent avoir un impact substantiel sur la façon dont se déroulent les projets du patrimoine. Ils peuvent donner une bonne marge de manœuvre aux municipalités, et ce qui est également important, aider les propriétaires et les promoteurs à accommoder des conceptions supplémentaires ou les coûts des matériaux pour répondre aux normes du patrimoine.

Une option serait de créer un avantage fiscal en échange pour une servitude ou une convention en matière de patrimoine. Cela pourrait élargir le Programme des dons écologiques déjà en place au Canada (établi en 1995 et actuellement pour les terres écosensibles) pour permettre une entente privée entre le propriétaire d'un immeuble et les corps chargés du patrimoine (p. ex. une organisation gouvernementale, une ONG ou une municipalité). Dans le cadre de ce programme, le propriétaire doit renoncer à entreprendre des activités pouvant affecter le caractère patrimonial de la propriété sans l'approbation du détenteur de la servitude. Cette entente est enregistrée à l'égard du titre et relie les propriétaires actuels et subséquents. En retour, le donateur de la servitude reçoit un avantage fiscal, les donateurs individuels reçoivent un crédit d'impôt non remboursable contre l'impôt sur leur revenu annuel, calculé selon la valeur de la propriété avant et après la servitude. Les sociétés donatrices déduisent le montant directement de leur revenu imposable. Le gain en capital imposable réalisé lors de la disposition de la propriété est nul et cela s'avère une mesure incitative convaincante.

Recommandations :

- Développer un programme de mesures incitatives du patrimoine qui fournit une aide financière prévisible et qui donne des résultats contrôlables. Envisager de nommer une fondation du patrimoine locale/régionale en tant qu'administrateur des subventions.



IV. Tableau récapitulatif des recommandations

Comme nous l'avons vu dans les sections précédentes de ce rapport, les facteurs primordiaux comprennent la réalité d'un marché de consommation motivé par une culture d'obsolescence et une culture de l'industrie de la construction orientée vers la nouvelle construction. Le menu suivant de mesures clés ou de changements systémiques qui élimineraient les obstacles à la réutilisation et mettraient en place des mesures incitatives pour uniformiser les règles du jeu a été conçu sur la base du processus de mobilisation des parties prenantes et de l'examen de la documentation... La prochaine étape consistera à classer et à prioriser ces mesures avec les leaders de l'industrie afin d'élaborer un plan d'action ciblé. Quelles mesures auraient le plus d'impact? Quelles sont les cibles faciles? Qui sont les principaux décideurs ou quels travaux seraient nécessaires pour apporter les changements les plus bénéfiques au système?

Les principales mesures pour surmonter les obstacles existants

Éléments dissuasifs qui encouragent l'entretien différé et la démolition :

- Les pratiques de planification municipale qui encouragent la spéculation immobilière et mènent à la négligence et à la démolition des bâtiments existants
- Les régimes provinciaux d'imposition foncière qui taxent les bâtiments vacants moins que les bâtiments entièrement occupés et pénalisent les rénovations de bâtiments en les taxant davantage
- Récupération des gains en capital fédéraux qui encouragent la démolition par négligence

Des mécanismes de réglementation qui reflètent les principes de l'économie circulaire et accordent une grande valeur aux matériaux de fabrication des immeubles existants.

- Des obstacles à la démolition intégrés aux directives de planification provinciales et municipales et aux règlements de construction :
 - L'obligation pour les propriétaires/promoteurs de démontrer que la démolition est inévitable afin d'obtenir un permis de démolition
 - Des frais de permis de démolition plus élevés
 - Une exigence de déconstruction (démantèlement) lorsque la démolition est inévitable.
- Permettre des moyens d'accroître la densité valorisant l'identité/le caractère particulier des quartiers tout en conservant les bâtiments existants (par exemple une densité bien pensée ou subtile)
- Des codes du bâtiment qui tiennent compte des bâtiments patrimoniaux et existants, mis en pratique par les entrepreneurs et les fonctionnaires qui sont à l'aise avec ces derniers.
 - Développer un sous-code de restauration qui peut s'appliquer aux bâtiments historiques et existants
 - Renforcer l'utilisation des solutions de rechange entre les codes fondés sur le rendement et veiller à ce que les fonctionnaires soient habilités/motivés à les soutenir



- Permettre des façons de faire voulant que le patrimoine et les bâtiments existants respectent les exigences du code de l'énergie requiert de prendre en compte leur énergie intrinsèque et leur réutilisation pour atténuer les impacts environnementaux
- Une réduction des formalités administratives municipales et des délais pour les projets impliquant la réutilisation des bâtiments
- Accroître la cohérence et la prévisibilité des approbations d'aménagement, des études de conception et des approbations patrimoniales

Un leadership gouvernemental qui crée un marché pour les bâtiments existants

- Tous les paliers de gouvernement pourraient envisager la réutilisation de manière préférentielle :
 - Une politique d'occupation des bâtiments existants, en particulier ceux de 40 ans et plus.
 - Une politique exigeant que les nouveaux bâtiments financés par le gouvernement ne soient construits que lorsque les options de bâtiments existants ont été exclues.

Des encouragements financiers, des régimes fiscaux et des instruments financiers encourageant la propriété, l'investissement et la réutilisation :

Les gouvernements de tous les niveaux pourraient mettre en place des avantages pour la transformation :

- Des crédits d'impôt sur le revenu pour la restauration du patrimoine
- Un allègement d'impôt foncier patrimonial lié aux travaux de restauration effectués
- Des sources de prêts ou autres financements spécifiquement pour les projets de restauration du patrimoine
- Fournir un amendement codifiant l'exigibilité des dépenses de restauration ou créer une nouvelle clause de DPA accélérée de coûts de restauration admissibles.
- Revoir et aborder les dispositions en matière de perte finale pour assurer qu'elles ne favorisent pas la démolition.
- Créer un remboursement égal à 36 % de la TPS (c.-à-d. 1,8 % du coût total) pour les rénovations qui augmentent la valeur de la propriété de 90 %.

Ressources techniques et assistance d'experts pour les propriétaires et les promoteurs :

- Des ressources techniques et du soutien d'experts pour les promoteurs lors d'assemblages de bâtiments patrimoniaux clés, de difficultés et de solutions, d'études de cas - afin de réduire les risques.
- Créer et promouvoir des outils basés sur des études de cas dans chaque compétence sur la manière dont les projets de réutilisation des bâtiments peuvent respecter les codes du bâtiment

Ce travail prépare le terrain pour la tenue d'un sommet sur la réutilisation des bâtiments regroupant les principaux intervenants, dans le but d'arriver à une présélection définitive approuvée et défendue par les leaders de l'industrie et pour aider à établir le programme de politique publique pour le secteur de la restauration du patrimoine canadien.



Tableau des obstacles à la réutilisation des bâtiments plus anciens

	Obstacles	Recommandations
1.0	Obstacles comportementaux — culture et pratique axées vers « le nouveau »	
1.1	L'immobilier et le marché de la consommation perpétuent la désuétude prématurée des immeubles.	<ul style="list-style-type: none"> • IMPORTANT — Supprimer les obstacles à une culture de la réutilisation dans le régime fiscal et mettre en place des mesures incitatives pour uniformiser les règles du jeu liées aux nouvelles constructions pour les consommateurs. • IMPORTANT — Les gouvernements de tous les niveaux devraient donner des considérations d'espacement préférentielles aux immeubles existants âgés d'au moins 40 ans. • Exiger que les nouveaux immeubles financés par le gouvernement soient construits seulement si cela est nécessaire, en utilisant des matériaux de la meilleure qualité possible, et assurer qu'ils aient un maximum d'adaptabilité pour les utilisations futures. • Établir des normes d'espérance de vie, de qualité de matériaux et d'adaptabilité.
1.2	La culture de l'industrie favorise les nouvelles constructions	<ul style="list-style-type: none"> • IMPORTANT — Mettre en place des mesures incitatives transformatrices, comme l'Income Tax Credits for Heritage Rehabilitation et l'Heritage Property Tax Relief, qui orientent rapidement le marché vers la réutilisation. • IMPORTANT — Mettre en place des mécanismes de réglementation qui reflètent les principes de l'économie circulaire en accordant de la valeur aux émissions intégrées des immeubles existants et aux répercussions environnementales évitées de leurs matériaux conservés.
2.0	Obstacles physiques ou techniques :	
2.1	Le risque des problèmes et des coûts imprévus	<ul style="list-style-type: none"> • Les municipalités devraient faciliter la réutilisation en construction en fournissant des conseils d'expert dès le début afin de résoudre les problèmes et mettre en évidence les possibilités. • Créer plus de certitude pour les projets de réutilisation en spécifiant les types de construction d'immeubles et les problèmes potentiels à l'avance. • IMPORTANT — Élaborer un profil d'immeuble et des outils d'étude de cas pour aider à réduire les risques et amener plus de promoteurs sur le marché.
2.2.1	Les coûts de réhabilitation sont plus élevés que ceux des	<ul style="list-style-type: none"> • IMPORTANT — Rajuster les impôts fonciers pour que les immeubles vacants ou pleinement utilisés soient imposés au même taux.



	nouvelles constructions — majorés par un entretien différé	<ul style="list-style-type: none"> Restructurer la reprise des gains en capital pour rendre la démolition par négligence moins économiquement attrayante en combinaison avec une augmentation des frais des immeubles vacants pour motiver les propriétaires. IMPORTANT — Accorder des crédits d'impôt ou un allègement de l'impôt foncier pour les travaux d'entretien ou de réhabilitation sur les bâtiments patrimoniaux.
2.2.2	Les coûts de réhabilitation sont plus élevés que ceux d'une nouvelle construction — coûts et disponibilité restreinte des professionnels/ouvriers qualifiés dans le domaine du patrimoine.	<ul style="list-style-type: none"> Exiger que des professionnels et des travailleurs « certifiés » soient engagés pour les projets publics de réhabilitation d'édifices patrimoniaux. Mener une étude pancanadienne afin de déterminer les lacunes au niveau des compétences en matière de réutilisation et d'édifices patrimoniaux afin de créer un programme de formations à la main-d'œuvre qui remédie à ces pénuries.
2.2.3	Les coûts de réhabilitation sont plus élevés que ceux d'une nouvelle construction — coût élevé des matériaux de réhabilitation du patrimoine et coût négligeable de la démolition et de l'élimination	<ul style="list-style-type: none"> Exiger aux propriétaires et aux promoteurs de démontrer que la démolition est inévitable. Augmenter les frais de déversements et ceux du permis de démolition et exiger la déconstruction lorsque la démolition est considérée comme nécessaire.
2.3	Grandeur/plan des immeubles anciens et facteurs liés au site	<ul style="list-style-type: none"> Créer des mesures incitatives et des instruments réglementaires qui restreignent l'étalement urbain et rendre intéressants pour les propriétaires et promoteurs commerciaux et résidentiels les petits édifices anciens qui présentent des défis. Créer des concessions spéciales et de la souplesse pour faciliter la logistique sur les sites des projets de réutilisation adaptative.
2.4	La réhabilitation des substances toxiques	<ul style="list-style-type: none"> Les gouvernements provinciaux et territoriaux doivent créer des mécanismes de financement pour la réhabilitation des substances dangereuses et ainsi accélérer la réutilisation en construction. Promouvoir l'utilisation par les municipalités de nouveaux outils et de mesures incitatives pour encourager la conservation des propriétés du patrimoine ou à caractère distinctif.
3.0	Obstacles règlementaires :	
3.1	La concurrence des priorités gouvernementales a des conséquences négatives sur le patrimoine.	<ul style="list-style-type: none"> Surveiller attentivement et résoudre les interactions négatives entre les objectifs de réutilisation en construction et les autres priorités et règles municipales. Identifier les obstacles à la réutilisation dans chaque municipalité et développer des stratégies pour les aplanir, notamment par la simplification des processus municipaux.

		<ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir l'utilisation de mesures incitatives et de nouveaux outils municipaux novateurs pour encourager la conservation des propriétés du patrimoine ou à caractère distinctif.
3.2	Potentiel de développement futur — le zonage et autres règlements de planification nuisent la réutilisation et favorise la négligence et la spéculation.	<ul style="list-style-type: none"> • IMPORTANT — Instaurer des pratiques de zonage et des mises à jour qui encouragent la conservation des bâtiments patrimoniaux ou à caractère distinctif commerciaux ou résidentiels. • Favoriser la cohérence et l'impartialité au sein des conseils municipaux dans le cadre de décisions de développement. • Prendre en considération le processus de transfert des droits de développement dans les zones où cela peut être bénéfique. • IMPORTANT — Permettre des moyens d'accroître la densité valorisant l'identité et le caractère particulier des quartiers et des rues principales tout en conservant les bâtiments existants (par exemple une densité bien pensée ou subtile).
3.3	Processus municipal — les projets de réhabilitation du patrimoine ont des échéanciers plus longs et manquent de clarté réglementaire	<ul style="list-style-type: none"> • Établir un processus d'application plus clair pour faciliter un plus grand nombre de projets de réhabilitation. • Créer un bureau municipal spécial afin d'unifier ces processus pour les projets de réutilisation adaptative. • IMPORTANT — Accélérer les délais de traitement des projets de réutilisation des immeubles du patrimoine et à caractère distinctif en leur accordant la priorité et en assurant que les délais de traitement soient compétitifs avec ceux des autres types de projets.
3.4	Comités municipaux du patrimoine et groupes de défense — il faut des objectifs plus clairs et un esprit de collaboration	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place des processus de conservation du patrimoine stables et clairs, dont des initiatives proactives permettant de répertorier les potentiels lieux patrimoniaux ou à caractère distinctif. • Il faut plus de dialogues, de formation et de recherche de consensus pour les propriétaires, les organismes consultatifs, les professionnels et les groupes de défense concernant l'évaluation des propositions de réhabilitation des propriétés du patrimoine et à caractère distinctif.
3.5	Problèmes de conformité au code pour les immeubles anciens	<ul style="list-style-type: none"> • IMPORTANT — Développer un sous-code qui s'applique aux immeubles existants et s'assurer qu'il tient compte des attributs uniques des édifices patrimoniaux. • IMPORTANT — Renforcer l'utilisation des alternatives entre les codes fondés sur les résultats ou sur la performance et s'assurer que les professionnels et propriétaires soient autorisés à les prendre en considération et que les inspecteurs soient formés et motivés pour les appuyer.



		<ul style="list-style-type: none"> • Créer et promouvoir un ensemble d'études de cas dans chaque municipalité sur les façons de répondre au code selon les différents problèmes de réutilisation d'un immeuble.
4.0	Obstacles économiques :	
4.1	Taux de rentabilité — retour sur l'investissement faible ou différé	<ul style="list-style-type: none"> • IMPORTANT - Créer pour les projets de réutilisation d'un immeuble, des mesures incitatives financières de grande envergure, comme des crédits d'impôt, qui stimulent le RSI, de préférence des mesures qui ont un impact au début du projet.
4.2	Financement — difficultés de financement des projets liés aux immeubles anciens vs les projets de nouvelles constructions.	<ul style="list-style-type: none"> • IMPORTANT — Encourager la SCHL, un nouveau programme de financement fédéral, ou une des banques traditionnelles à créer un programme spécial de prêts axé sur les projets de réhabilitation du patrimoine. • Créer des ressources de financement novatrices comme les fonds d'emprunt renouvelables qui peuvent fournir un écart ou du financement dont ont tant besoin les petits projets de développement ou de réutilisation.
4.3.1	Modalités d'imposition — impôt foncier — l'augmentation de la valeur des terrains et l'évaluation des propriétés favorise la démolition	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluer les interactions négatives entre les évaluations des propriétés et les immeubles du patrimoine et à caractère distinctif au niveau pancanadien et mettre en œuvre des solutions.
4.3.2	Traitement fiscal — impôt foncier — les réparations importantes augmentent la valeur	<ul style="list-style-type: none"> • Élaborer et mettre en œuvre une stratégie nationale pour aborder les effets néfastes de l'évaluation des impôts fonciers sur la réutilisation d'un immeuble, notamment les mesures d'allègement des impôts fonciers.
4.3.3	Traitement fiscal — impôt sur le revenu — les dépenses déductibles d'impôt sont peu clairs quant aux travaux de restauration du patrimoine	<ul style="list-style-type: none"> • IMPORTANT—Prévoir une modification pour codifier les dépenses déductibles d'impôt des réhabilitations, ou créer une nouvelle catégorie de DPA accéléré pour les coûts de réhabilitation admissibles.
4.3.4	Impôt sur le revenu — pertes finales (DPA et amortissement)	<ul style="list-style-type: none"> • Revoir et aborder les dispositions en matière de perte finale pour assurer qu'elles ne favorisent pas la démolition.
4.3.5	TPS/TVH —les remboursements actuels privilégient les nouvelles constructions et la démolition	<ul style="list-style-type: none"> • Créer un remboursement pour la rénovation et la réhabilitation d'édifices patrimoniaux égal à la TVH, TPS ou à la TVP sur les matériaux de construction pour ce type d'édifices.



V. Prochaines étapes — sommet sur la planification pour la réutilisation des immeubles

Ce document prépare le terrain pour un sommet des principaux intervenants en matière de réutilisation d'immeuble et de gestion du développement des propriétés du patrimoine, incluant les résidences productives de revenus, commerciales, institutionnelles et occupées par le propriétaire.

Les participants au sommet seront les promoteurs, les propriétaires, les planificateurs, les architectes, les leaders financiers et de l'économie circulaire; les hauts dirigeants des gouvernements fédéraux, provinciaux et municipaux; les hauts dirigeants des industries et des associations professionnelles clés; les leaders des ONG d'action sur l'environnement et les changements climatiques; et des universitaires du domaine patrimoniales.

L'objectif du sommet sera de confirmer les obstacles majeurs à la réutilisation, de tester les actions prioritaires mentionnées dans ce document de discussion et d'établir une liste précise des changements transformateurs potentiels pour le système, appuyée et défendue par les leaders de l'industrie. L'objectif ultime est d'accélérer la culture de réutilisation d'immeuble pour soutenir le climat, les logements abordables, le patrimoine et les objectifs de résilience de la communauté. Les résultats aideront à élaborer un programme de politiques publiques pour le secteur du patrimoine.

Puisque ce document de discussion est un aperçu à l'échelle du pays, il ne reflète pas entièrement les variations des expériences locales et régionales vécues sur le terrain. Les comptes rendus de Calgary et Vancouver démontrent que la compréhension des écosystèmes de développement uniques est essentielle au succès. Alors, il sera important avant le sommet de tenir compte des impacts et d'évaluer la sévérité des obstacles à la réutilisation. La collecte de commentaires sur le document de discussion et leur circulation sera essentielle avant le sommet, puisque les critiques et les autres idées seront appliquées à l'ordre du jour du sommet et assureront une rencontre orientée sur la résolution des problèmes largement répandus.



1. Sommet sur la réutilisation des immeubles — « longue liste » recommandée des participants potentiels par secteur

Industrie du développement et économie foncière

1. Entreprises de développement (sélectionné) — entreprises clés de développement du patrimoine; entreprises traditionnelles avec expérience de la réutilisation adaptative; Société immobilière du Canada.
2. Associations (immobilier, construction, gestion immobilière) — Association canadienne de la construction, Canadian Home Builders' Association (CHBA), Canadian Renovators' Council (CRC), Building Owners & Managers Association (BOMA), Association canadienne de l'immeuble (ACI), Institut canadien des évaluateurs.
3. Institutes de développement et associations d'entreprise — International Downtowns Association (IDA); Ontario Business Improvement Area Association (OBIAA) etc.; Urban Development Institute (Pacific, Québec), Urban Land Institute (AB, Toronto, CB).
4. Idées stratégiques/économiques sur le patrimoine et l'immobilier — Économie du patrimoine — Donovan Rypkema, David Listokin, Marc Denhez, Robert Shipley; Économie de l'immobilier — Neil Lovitt (Turner & Drake), Michael Von Hausen (SFU), Heritage Counts team (Historic England), David Listokin (Rutgers); Mark Brandt MTBA Architects.
5. Autres propriétaires et acteurs clés (entreprises sociales et religieuses) — groupes d'innovation/revitalisation sociale (p. ex. Artscape, CSI, cSPACE); organisations religieuses — gestion des biens, élimination, revitalisation, réutilisation adaptative (p. ex. Église unie du Canada, etc.).

Finances

1. Banques et prêteurs privés — les cinq grosses banques et autres (p. ex., expertise en prêts immobiliers); les sociétés de capitaux privés et d'investissement immobilier (p. ex. Allied REIT, KingSett Capital).
2. Institutions publiques — SCHL, Federal Infrastructure Bank, Green Municipal Fund.

Associations professionnelles, groupes de réflexion, et ONG

1. Associations professionnelles — Institut royal d'architecture du Canada (IRAC), Institut canadien des urbanistes (ICU), Canadian Society of Professional Engineers; expertise-conseil rédacteurs des codes/spécialistes des méthodes de conformité de rechange, architectes et ingénieurs de protection clés.
2. Immeubles environnementaux et verts — Pembina Institute, International Institute for Sustainable Development, World Resources Institute, Smart Prosperity Institute, Conseil du bâtiment durable du Canada (CBDCa), Zero Net Carbon Collaborative, Climate Heritage Network.
3. Patrimoine — Fiducie nationale, Conseil national (organisations du patrimoine provincial), Indigenous Heritage Circle, BC First Peoples Cultural Council — ministère du Patrimoine (représentant 20 premières nations); Association canadienne d'experts-conseils en patrimoine



(ACECP), ONG du patrimoine P-T, Association of Preservation Technology — Comités techniques sur la préservation durable, ICOMOS Canada; National Trust for Historic Preservation Policy Lab, Historic England, Historic Environment Scotland, Europa Nostra.

4. Groupes de réflexion sur l'urbanisme, associations et influenceurs — Institut urbain du Canada; groupe de réflexion sur l'urbanisme (p. ex. Jennifer Keesmaat, Brent Toderian, Richard Florida); Congress for New Urbanism.
5. Associations de résidents urbains et ruraux — associations de quartier et communautaires; associations rurales (p. ex. Union Nationale des Fermiers).

Décideurs de politique gouvernementale, sociétés d'État et organismes de réglementation

1. Ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux — patrimoine et environnement, incluant les ministères de la lutte contre les changements climatiques, de l'infrastructure, du développement économique (p. ex. le développement fédéral et régional ou les agences provinciales), des affaires urbaines et rurales.
2. Biens immobilier publique — SPAC et ministères fédéraux; gouvernements provinciaux et territoriaux; gouvernements municipaux — services de gestion des biens; commissions scolaires, institutions poste-secondaires.
3. Municipal — FCM; services de planification et de construction; développement économique municipal.
4. Code du bâtiment - Ressources naturelles Canada, Canadian Association of Consulting Energy Advisors.
5. Assurances — Bureau d'assurance du Canada.

Institutions d'enseignement — patrimoine, immobilier et études rurales/urbaines

1. Programmes du patrimoine — Membres de la Table ronde nationale de l'éducation sur le patrimoine.
2. Écoles d'architecture et de planification - Université de Montréal, Université Carleton, Université de Waterloo, Université Queen's, etc.
3. Programmes immobiliers — Collège Mount Royal, Université de Guelph (gestion de l'habitation et de l'immobilier), UBC (département de l'immobilier).
4. Études de planification urbaine et rurale - Université de Winnipeg, Université de Waterloo.



2. Ordre du jour pour le Sommet sur la réutilisation des bâtiments

La pandémie mondiale a temporairement mis en pause l'idée originale du Sommet sur la réutilisation des bâtiments comme réunion en personne. L'emplacement proposé devait être Montréal et le tout devait être coorganisé par la Fiducie nationale du Canada et Héritage Montréal. L'événement devait commencer par des visites inspirantes de certains des lieux patrimoniaux les plus innovants de cette ville et guidées par des promoteurs locaux expérimentés comme Nathalie Voland et Georges Coulombe. Une présentation en soirée aurait passé en revue les points clés du document de travail fourni à l'avance. Ces expériences préalables à la séance de travail auraient permis d'établir des relations entre les différents secteurs représentés au sommet en vue de la séance de travail du sommet du lendemain.

Il sera plus difficile de créer un environnement collaboratif entre les participants en utilisant la fonctionnalité de réunion en ligne. Cependant, il n'y aura plus d'obligation de voyager, ce qui réduira l'engagement de temps et les coûts pour les participants, et une « visite virtuelle » de lieux patrimoniaux inspirants peut inclure des projets à travers le pays. Il sera également possible de relier cette initiative canadienne à celles d'organisations internationales et nationales comme ICOMOS, *Climate Heritage Network*, *Architecture 2030*, *Zero Net Carbon Collaboration*, *National Trust for Historic Preservation*, *Europa Nostra*, Royaume-Uni (*Historic England and Historic Scotland*), *National Trust of Australia* et *Association for Preservation Technology (APT)*.

Nous envisagerons de diviser l'ordre du jour tel qu'il avait été conçu à l'origine en une série de séances de travail plus courtes — organisées par catégorie d'obstacles — avec un groupe rotatif de participants adaptés au sujet à l'étude.

L'ordre du jour provisoire de la séance de travail comprend les éléments suivants:

1. Mots de bienvenue et remerciements des commanditaires;
2. Introduction;
3. Confirmation des principaux obstacles à la réutilisation;
4. Débat et identification des actions prioritaires pour surmonter les principaux obstacles;
5. Développement stratégique;
 - a. Identification des principaux acteurs, des partenaires et des secteurs à effet de levier;
 - b. Attribution d'un organisme responsable;
 - c. Identification des champions potentiels et des organisations stratégiques participants;
 - d. Rédaction d'un plan d'action par étapes.



3. Résultats projetés

Le Sommet sur la réutilisation des bâtiments tiendra une discussion multisectorielle pour lancer un virage vers une gestion plus responsable de l'environnement bâti, afin d'obtenir des impacts significatifs sur la réduction des émissions de carbone et les changements climatiques, et de réduire la consommation de ressources naturelles menant à des perturbations écologiques inutiles. Il s'agirait d'une entreprise unique réunissant l'industrie du développement cloisonné et les flux de propriété (commercial, institutionnel et résidentiel) dans un projet commun.

Les résultats immédiats:

- Une liste finale des changements défendus par les chefs de file de l'industrie, qui placeraient la réutilisation des bâtiments et le développement du patrimoine sur un pied d'égalité avec les nouvelles constructions — ex.: des programmes de prêt favorables, des processus d'examen et d'autorisation favorables, des mesures incitatives qui encourageraient le recyclage des bâtiments et des mesures dissuasives pour éviter les déchets de démolition.
- Un plan de communication pour faire passer le mot (ex.: conférence de presse et communiqué de presse, éditoriaux, événements web, conférences et efforts de communication avec les partenaires, y compris les associations nationales).
- Du matériel de présentation convaincant qui ferait partie du futur « Recueil des lieux patrimoniaux dynamiques » (un projet connexe distinct).

Les travaux qui découleront du Sommet sur la réutilisation des bâtiments favoriseront l'impact à long terme souhaité: des changements au système à l'échelle fédérale, provinciale et municipale.

VI. Bibliographie

Abramson, Daniel M. Obsolescence : An Architectural History. Chicago : presses de l'Université de Chicago, 2017.

Ammon, Francesca Russello. The Bulldozer: Demolition and Clearance of the Postwar Landscape. New Haven: Yale UP, 2016.

Barthel-Bouchier, Dianne. Cultural Heritage and The Challenge of Sustainability. Walnut Creek, Calif.: Presses de Left Coast, 2013.

Bollack, Françoise Astorg. Old Buildings, New Forms: New Directions in Architectural Transformations. New York: Presses de Monacelli, 2013.

Brand, Stewart. How Buildings Learn: What Happens After They're Built. New York: Penguin Books, 1994.

Calgary Heritage Authority. "The Economics of Business in Calgary: A Preliminary Business Case for Heritage Preservation." Mai 2018.

CentreVenture. « Understanding Restraints on Heritage Demand. » Exposé présenté à la conférence de la Fondation canadienne pour la protection du patrimoine, 2013.

Ville de Calgary. Planning & Development Report to SPC on Planning and Urban Development: Heritage Conservation Tools and Incentives. PUD2020-758. 1^{er} avril 2020.

Ville de Lethbridge. Adaptive Reuse Incentive Program Policy. 6 août 2019.

Ville de Peterborough. A Review of the Effectiveness of the Heritage Property Tax Relief Program. Bureau de la protection du patrimoine, département des services communautaires. 5 avril 2011.

Coffey, Daniel P. "Renovation, Rehabilitation and Restoration of Office Buildings." Construction, dimensions. Février 1994. 20 – 25.

Denhez, Marc. The Canadian Home: From Cave to Electronic Cocoon. Toronto: Presses de Dundurn, 1994.

Donald Luxton and Associates Inc. Heritage Action Plan: City of Vancouver Heritage Conservation Program Review. 5 juin 2020.

Edmonton Historical Board. Measuring the Value of Heritage Preservation in Edmonton. 2016.
https://www.edmonton.ca/city_government/documents/EHB_ValueofPreservingHeritage.pdf

Elefante, Carl. "Existing Buildings: The Elephant in the Room." Architect Magazine. 1^{er} octobre 2018.



Environment Protection and Heritage Council (EPHC). Making Heritage Happen: Incentives and Policy Tools for Conserving Our Historic Heritage. Australie. Avril 2004.

Gorgolewski, Mark. Resource Salvation: The Architecture of Reuse. New Jersey: Wiley, 2018

Gouvernement de la Saskatchewan. Provincial Tools for Built Heritage Stewardship: Financial Incentives, Background and Discussion. Ministère des Parcs, de la Culture et des Sports, section de la conservation du patrimoine Octobre 2012.

Heritage BC. Provincial Roundtables on The State of Heritage: Final Report and Recommendations. 31 mai 2019.

Historic England. There's No Place Like Old Homes: Re-use and Recycle to Reduce Carbon. Heritage Counts 2019.

HTFC Planning & Design. Winnipeg Heritage Conservation Districts: Policies & Procedures Framework. Préparé pour la ville de Winnipeg, département de la conception urbaine. Mai 2014.

Kitchener-Waterloo Association of REALTORS (KWAR). The Economics of Heritage Development. 3 février 2016. <https://kwar.ca/economics-heritage-development/>

Mason, Randall. "Incentives and Urban Conservation." Building the Future: The Role of Heritage in the the Development of Yangon. Report of an Intenational Conference Held in Yangon, Myanmar, January 15-17, 2015. 64-69. https://www.wmf.org/sites/default/files/article/pdfs/yangon_book_final.pdf

Merlino, Kathryn Rogers. Building Reuse: Sustainability, Preservation, and the Value of Design. Seattle: presses de l'Université de Washington, 2018.

Ministère de l'Environnement et des Changements climatiques. Climate Change Strategy. Province de l'Ontario, 2015.

MTBA Mark Thompson Brandt Architect & Associates Inc. Building Resilience: Practical Guidelines for the Sustainable Rehabilitation of Buildings in Canada. Federal Provincial Territorial Historic Places Collaboration (FPTHPC). 2016.

Fiducie nationale du Canada. (Fondation canadienne pour la protection du patrimoine). Exploring the Connection Between Built and Natural Heritage: Research Report. 2001.

Fiducie nationale du Canada. Financial Measures to Encourage Heritage Development: Final Report. Décembre 2014.

Fiducie nationale du Canada. (Fondation canadienne pour la protection du patrimoine). Paving the Way: A Roadmap for Heritage and Development. 2008.

National Trust for Historic Preservation. Retrofitting Philadelphia: The Partnership for Building Reuse. Septembre 2014.

National Trust for Historic Preservation. Reuse and Revitalization in Jacksonville: Discovering the Value of Older Buildings and Blocks. Mai 2017.

National Trust for Historic Preservation. Untapped Potential: Strategies for Revitalization and Reuse. Octobre 2017

New Zealand Historic Places Trust Pouhere Taonga. Incentives for Historic Heritage Toolkit. Sustainable Management of Historic Heritage Guidance Series. 23 mars 2013.

Ontario Heritage Trust. Cultural Heritage: Proposals for Ontario's Culture Strategy. Decembre 2015.

Oram, Michael. Background Study of Heritage Preservation Incentive Programs. Heritage Planning. Politique et planification de l'aménagement du territoire de la ville de Calgary. 2014.

Page, Max. Why Preservation Matters. New Haven : Presses de l'Université Yale, 2016.

Page, Max & Marla R. Miller. Bending the Future: 50 Ideas for the Next 50 Years of Historic Preservation in the United States. Amherst et Boston: presses de l'Université du Massachusetts, 2016.

Peter Bacon & Associates Economic Consultants. Assessment of Possible Fiscal Incentives in Relation to the Built Heritage in Ireland's Towns: Final Report. An Chomhairle Oidhreachta/The Heritage Council: Dublin, janvier 2014.

Pickerill, Dr. Tracy & Rob Pickard. A Review of Fiscal Measures to Benefit Heritage Conservation. RICS Research Paper Services Vol. 7, No. 6. Juillet 2007.

PlaceEconomics. Measuring Economic Impacts of Historic Preservation. Conseil consultatif sur la préservation historique. Deuxième édition, septembre 2013.

PlaceEconomics. Preservation Positive Los Angeles. The Los Angeles Conservancy. 2020

Plevoetsm Bie & Koenraad Van Cleempoel. Adaptive Reuse of the Built Heritage: Concepts and Cases of an Emerging Discipline. New York: Routledge, 2019.

Preservation Green Lab of the National Trust for Historic Preservation. The Greenest Building: Quantifying the Environmental Value of Building Reuse. Washington, DC., 2012.

Rypkema, Donovan. Dollars and Sense of Historic Preservation: The Investor Looks at an Historic Building. National Trust for Historic Preservation, 1996.

Sample, Hilary. Maintenance Architecture. Cambridge, Mass,: presses du MITI, 2016.



Segger, Martin. The Emergence of Architectural Modernism II: UVIC and the Victoria Regional Aesthetic in the Late 1950s and 60s. Victoria: Université de Victoria, 2011.

Turner Drake & Partners Ltd., et al. Recommending Financial Incentives for Heritage Conservation Districts – Halifax, Nova Scotia. Préparé pour Halifax Regional Municipality. 31 mars 2017.

UrbanEdge Consulting Inc. Heritage Conservation Tax Credit Program Review. Pour la ville de Winnipeg. 18 mai 2007.

Vancouver Heritage Foundation. Financial Incentives for Heritage in Vancouver. 30 novembre 2015.

World Green Building Council. Bringing Embodied Carbon Upfront: Coordinated Action for the Building and Construction Sector to Tackle Embodied Carbon. 2019.

Notes en fin d'ouvrage

ⁱ Mississauga compte un total de 144 295 propriétés dont 292 sont désignées et 3 485 sont inscrites sur la liste (inventoriées), mais elles sont non désignées. Plusieurs autres zones urbaines génèrent le même ratio de propriété désignée ou inventoriée.

ⁱⁱ Scale of Heritage Building Loss — l'étude menée par l'IBHC en 1999 a été réexaminée et a démontrée que parmi les 85 317 sites historiques sur la liste de l'Alberta — dont 47 358 dans les petites communautés et en zone rurale — plus de 35,4 % des immeubles historiques de l'Alberta ont été perdus, dont 52 % à Calgary. À Edmonton, la liste d'inventaire municipal indique 1143 sites, dont 147 (13 %) sont désignés comme ressources historiques municipales et apparaissent sur la liste du registre et 996 (87 %) apparaissent sur la liste d'inventaire. La ville estime qu'elle perd de 10 à 15 propriétés inventoriées par année par démolition. Ce nombre représente un taux de perte de 1,5 % par année ou environ 30 % sur une période de 20 ans.

ⁱⁱⁱ Par exemple : Pickard 2009; Peter Bacon 2014; Oram 2014; etc.

^{iv} Manweiler sur les programmes provinciaux, Oram pour la ville de Calgary, Turner et Drake, mesures financières incitatives (2014).

^v L'étude de Marc Denhez sur les obstacles financiers est une exception tout comme le récent rapport de Turner Drake d'Halifax.

^{vi} Il existe des exceptions importantes comme « Lazarus Effect » de Shipley, Parson, et Utz; la plupart des travaux de Donovan Rypkema comme « The Investor Looks at a Historic Building »; les rapports du National Trust for Historic Preservation « Untapped Potential » et « Retrofitting » dédié aux villes; et le rapport de la Fiducie nationale du Canada sur les mesures financières pour encourager la mise en valeur du patrimoine. Du point de vue des habitations occupées par le propriétaire, les rapports de la Vancouver Heritage Foundation et de l'Edmonton Historical Board contiennent des collections modestes, mais éclairées d'entrevues dans le cadre d'études de cas avec les propriétaires.

^{vii} Des études académiques importantes réalisées récemment par Daniel Abramson et Francesca Russello Ammon fournissent des informations solides concernant le caractère fabriqué de la désuétude.

^{viii} Les publications et présentations seront issues principalement de Place Economics, de la série de rapports « Heritage Counts » d'Historic England, des initiatives comme « Retrofitting » et « Untapped Potential » de la



National Trust for Historic Preservations, et « Financial Measures » et « National Heritage Incentives Study » de la Fiducie nationale du Canada.

^{ix} Consulter ces livres qui décrivent cette dynamique : Daniel Abramson, *Obsolescence: An Architectural History*; Marc Denhez, *The Canadian Home*; Francesca Russello Ammon, *The Bulldozer: Demolition and Clearance of the Postwar Landscape*

^x Shipley, Parsons, et Utz. *The Lazarus Effect: An Exploration of the Economics of Heritage Development in Ontario*. Waterloo: Centre des ressources du patrimoine, 2006. 9-13.

^{xi} Une étude menée au Michigan en 2020 a révélé que environ 50 % du coût des constructions nouvelles est lié à la main-d'œuvre et 50 % aux matériaux, tandis que pour les projets de réhabilitation le ratio est typiquement de 70 % pour la main-d'œuvre et 30 % pour les matériaux. Michigan State Historic Preservation Office. *Investing in Michigan's Future: The Economic Benefits of Historic Preservation*. Octobre 2002

^{xii} « En France et en Allemagne, les coûts d'entretien sont déductibles d'impôts, et les taux différents selon qu'il s'agisse d'un immeuble ouvert ou non au public. Les déductions en Irlande et en Belgique sont plus restrictives et requièrent un temps d'ouverture défini. Dans la plupart des cas, le travail doit s'effectuer selon un plan convenu préalablement. L'Italie accorde des déductions à taux fixe selon la valeur de l'immeuble, mais le travail doit être certifié au préalable, au besoin. Les Pays-Bas sont un peu plus généreux et accordent la compensation de toutes les dépenses d'entretien des immeubles historiques, ils accordent également une compensation pour les dépenses liées aux travaux de rénovation. L'Espagne accorde un crédit d'impôt de 15 % pour les dépenses sur les immeubles classés. Au Danemark, le système est nettement différent, car il est opéré par une organisation indépendante et il est fondé sur une formule qui estime le délabrement par année des immeubles historiques. La France a également adopté un plan qui accorde une compensation des dépenses liées aux intérêts d'un prêt, à l'entretien, aux réparations et aux rénovations des immeubles. Ces dépenses peuvent être déduites des impôts sur le revenu de location de ces propriétés. La compensation est offerte même si l'immeuble en question ne présente pas d'intérêt historique, pourvu qu'il soit situé dans une aire de protection désignée ou dans une zone d'importance en matière d'architecture, d'urbanisme ou de paysage. (Peter Bacon 13)

^{xiii} Mark Gorgolewski a exploré comment la déconstruction d'immeubles, qui n'a presque pas de profil au Canada, est devenue une pratique courante en Europe; des pays comme la Belgique et le Danemark font preuve de leadership, particulièrement pour la réutilisation de matériaux de construction difficiles. Il ressort de ses recherches que les immeubles datant d'avant 1940 et construits de matériaux simples sont plus faciles à désagréger et à réutiliser. Un des défis des immeubles du milieu de vingtième siècle, et d'après, est qu'ils emploient beaucoup de matériaux composites avec lesquels il est plus difficile de générer des matériaux réutilisables.

^{xiv} Les évaluateurs de biens immobiliers définissent l'« utilisation optimale » comme « l'utilisation raisonnablement probable et légale d'une propriété, laquelle est physiquement possible, adéquatement soutenue et financièrement réalisable, et qui a pour résultat la plus grande valeur (monétaire) possible. » Au Canada, le potentiel de développement est généralement établi par les municipalités agissant sous l'autorité conférée par la province pour les décisions de zonage, ce qui permet souvent plus de densité et de hauteur que ce qui existe actuellement. Lorsque les valeurs des propriétés sont déterminées selon le potentiel de développement (c.-à-d. l'« utilisation optimale ») les promoteurs s'attendent à être en droit de construire au minimum à la densité permise.

^{xv} Shipley, Parsons, et Utz. *The Lazarus Effect: An Exploration of the Economics of Heritage Development in Ontario*. (Waterloo : Centre des ressources du patrimoine, 2006), 16. Ce rapport indique que les promoteurs qui participent au développement du patrimoine « trouvent la demande assez importante pour permettre aux marchés d'assumer les coûts supplémentaires attribuables à l'incertitude. Tous les projets étudiés n'ont pas signalé de production de revenu modérée à élever, et plusieurs promoteurs estiment que la réticence des banques à reconnaître la valeur des projets de réutilisation patrimoniale et adaptative est injustifiée et ne tient pas compte des occasions d'affaires intéressantes; surtout lorsqu'il s'agit d'une gestion de projet expérimentée.

^{xvi} Voir par exemple *National Heritage Incentives Study* (2017) de la Fiducie nationale du Canada ou *Background Study of Heritage Preservation Incentives Programs* (2014) de Michael Oram.



Fiducie nationale du Canada

190, avenue Bronson

Ottawa (Ontario) K1R 6H4

(613) 237-1066

fiducienationale@fiducienationalecanada.ca

<https://fiducienationalecanada.ca/>

National Trust
for Canada



Fiducie nationale
du Canada