



Le bien-fondé des conversions: Comprendre l'occasion que pose la conversion d'espaces de bureau en logements dans les centres-villes canadiens

SOMMAIRE DE GESTION

Avril 2023

Motivé par le travail de l'IUC sur la reprise des centres-villes en réponse aux répercussions de la COVID-19, l'objectif de ce travail est de comprendre comment les espaces de bureaux vacants et sous-utilisés présentent une occasion de transformer les centres-villes canadiens en des endroits dynamiques, équitables et durables. La conversion de bureaux peut potentiellement jouer un rôle important dans la revitalisation des centres-villes principaux au Canada en créant des communautés plus complètes, ceci en augmentant le nombre de logements, en utilisant l'espace différemment et en attirant plus de gens au centre-ville.

La pandémie a poussé beaucoup de gens à changer leur rythme de travail et l'endroit où ils travaillaient, ce qui a entraîné des changements à nos centres-villes qui pourraient s'avérer permanents. Le taux d'occupation des bureaux, c'est-à-dire le nombre de personnes qui sont retournées au travail dans les quartiers d'affaires des centres-villes, demeure bien en deçà du taux d'occupation pré-pandémique, et les taux d'inoccupation des bureaux sont élevés ou augmentent dans de nombreux marchés. En même temps, la demande de logements est élevée dans la plupart des zones urbaines.

En utilisant une variété de méthodes, ce travail évalue le potentiel de réutiliser de façon adaptative la réserve de bureaux vieillissants et d'espaces vacants pour augmenter l'offre de logements au Canada (propriétés, locations et logements supervisés), tout en aidant nos centres-villes à devenir résilients aux chocs futurs.

Que devrions-nous faire avec les millions de mètres carrés d'espaces de bureau vides dans nos centres-villes canadiens ?

La recherche de l'IUC met en place un cadre d'évaluation pour réfléchir à la conversion dans une variété de situations. Ce travail est ancré dans une analyse des occasions de conversion des bureaux fondée sur des exemples antérieurs, le niveau de préparation des politiques et le potentiel actuel dans six villes : Victoria, Régina, Winnipeg, Ottawa, Halifax et Moncton. Dans chaque ville, nous avons trouvé des exemples de pratiques exemplaires et un inventaire d'immeubles de bureaux pouvant potentiellement être convertis. Ces immeubles représentent des typologies qui existent dans des villes de partout au Canada. Ces structures ont également été identifiées comme étant sur le point de devenir désuètes, comme étant coûteuses à maintenir, et comme étant inefficaces et dépassées.

Pour un éventail d'intervenants, il est utile d'envisager les conversions, même si celles-ci peuvent être complexes et impliquer un changement des modèles d'affaires, des métiers spécialisés et des ressources financières en comparaison aux ressources nécessaires pour une toute nouvelle construction. Pour une rénovation plutôt qu'une nouvelle construction, les promoteurs peuvent tirer profit d'un calendrier d'approbation et d'achèvement plus rapide à des coûts similaires. Pour les propriétaires d'immeubles, cela peut leur fournir une nouvelle source de revenus ou une forme de revenus mélangée en transformant un atout désuet. Quant à ceux qui ont un portefeuille large, comme les FPIs ou les gouvernements provinciaux ou fédéraux, cela peut les aider à atteindre leurs objectifs climatiques en accord avec les objectifs environnementaux, sociaux et gouvernementaux et appuyer la création de logements.

Malgré les complexités que peuvent présenter les conversions, notre recherche démontre qu'il est avantageux de convertir des bureaux dans le bon emplacement, selon certaines conditions du marché et dans les immeubles ayant des caractéristiques spécifiques. Les conversions soutiennent aussi la revitalisation des centres-villes afin d'y avoir un mélange sain de types de logements, une assiette fiscale diversifiée, une économie 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, une population résidentielle plus grande, des constructions plus durables et la préservation d'édifices patrimoniaux. En plus, les avantages climatiques de l'énergie grise conservée dans les immeubles et des occasions de rénovation qui mèneraient à un meilleur rendement énergétique et une durée de vie plus longue pour les immeubles existants sont importants.

Que diriez-vous si nous pouvions accroître l'offre de logement tout en revitalisant les centres-villes?

Les risques reliés à ne pas poursuivre des conversions sont aussi considérables, y compris une perte future de revenus pour les gouvernements municipaux tandis que les valeurs fiscales et les impôts fonciers qui en résultent diminuent à cause d'un déclin de l'activité économique au centre-ville. À Calgary, par exemple, le ralentissement dans le secteur de l'énergie au milieu des années 2000 a mené à un taux d'inoccupation des bureaux de 30 % et un centre-ville en déclin. La valeur des immeubles et les revenus pour la Ville ont tellement diminué qu'il était plus coûteux de laisser des immeubles vides que d'investir dans une solution. Grâce à des incitations ciblées (le premier programme de son genre au Canada), la conversion de bureaux en logements a pour objectif d'attirer plus de résidents au centre-ville afin de soutenir sa reprise et de tirer profit des immeubles qui existent déjà. Tandis que le succès de cette stratégie se concrétise, l'expérience de Calgary démontre aussi l'importance d'agir rapidement et agilement.

De façon similaire, nous avons acquis durant ce processus des modèles et des pratiques exemplaires que nous pouvons adapter dans un contexte canadien. Tandis que de nombreuses villes dans le monde ont mis en place des processus et des politiques qui rendent la conversion de bureaux en logements plus facile et plus attrayante, le Canada a pris du retard dans la réimagination et la conversion d'immeubles de bureaux vacants ou vieillissants. Pendant qu'Ottawa a créé 500 unités résidentielles grâce à la conversion, certaines villes américaines et européennes en avaient créé des milliers.

Pour identifier l'ampleur de cette occasion et les façons d'atténuer les risques et les incertitudes, ce rapport analyse la faisabilité, les barrières et les conditions favorables; il évalue les pratiques exemplaires et les politiques et programmes qui les soutiennent; et il fournit des recommandations. Ce travail a guidé la création d'un modèle évolutif pour évaluer les occasions de conversion, y compris cinq scénarios hypothétiques pour évaluer la conversion dans différents contextes. Ces conclusions nous ont aidés à identifier les conditions du marché, les politiques et les incitations pouvant être exploitées pour créer plus d'occasions pour convertir des espaces de bureaux sous-utilisés en une grande variété de types de logements.

Parmi les six villes examinées, l'IUC a repéré des millions de mètres carrés propices à la conversion en logements et des millions d'autres mètres carrés d'espace de bureau sous-utilisé lorsque les plus grandes villes canadiennes y sont ajoutées. Selon nos estimations, un total de 18000 à 22000 unités de logement pourrait être créé que dans 11 villes.

Notre compréhension de la conversion de bureau en logement évolue. Il sera important de continuer de suivre les tendances afin de découvrir où se trouvent les occasions les plus prometteuses. La recherche de l'IUC est la première étape vers une initiative dans l'ensemble du Canada pouvant motiver la création de nouveaux logements et en même temps stimuler les centres-villes canadiens.

L'IUC a entrepris ce travail grâce au financement de la SCHL pour le laboratoire de solutions de la Stratégie sur le logement. Les laboratoires de solutions fournissent du financement à des équipes de projet composées d'intervenants pour examiner la persistance, les enjeux complexes liés aux logements et le développement rapide de solutions potentielles.

Voir le rapport complet (en anglais) : <https://canurb.org/publications/case-for-conversions/>