

Tracer la voie de la conversion des bureaux au sein des villes canadiennes

Une initiative de démonstrations de la
Stratégie nationale sur le logement

Mars 2024



Canadian Institut
Urban Urbain du
Institute Canada

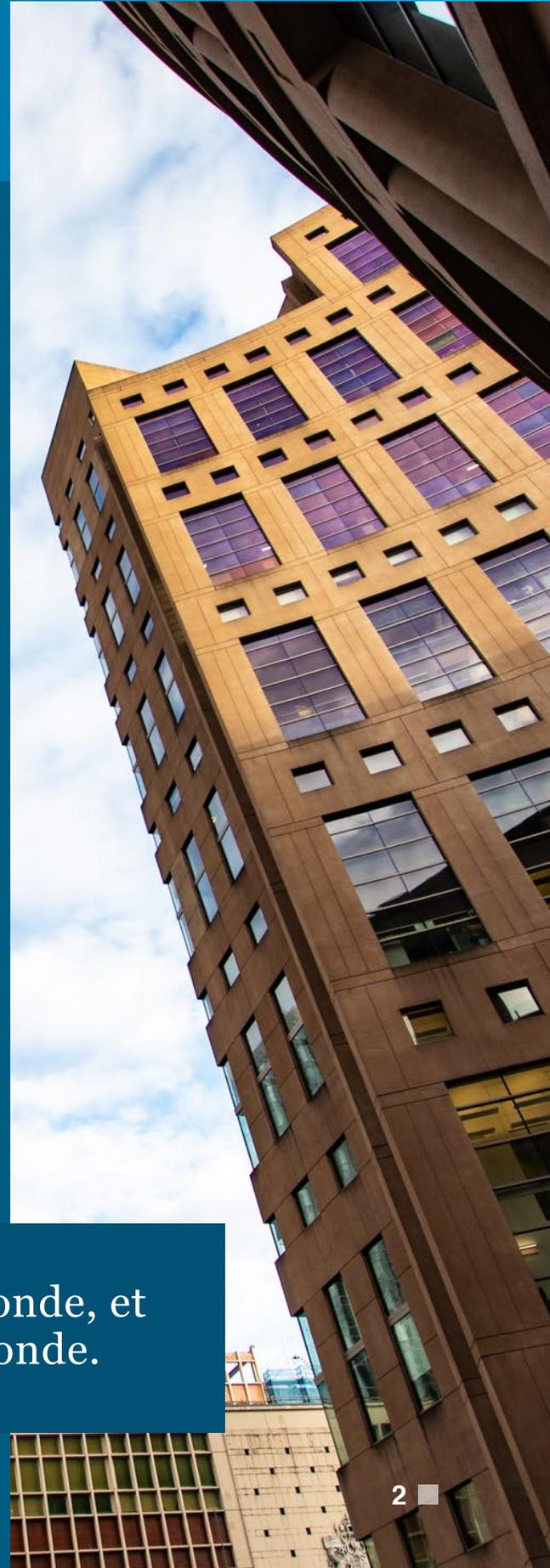


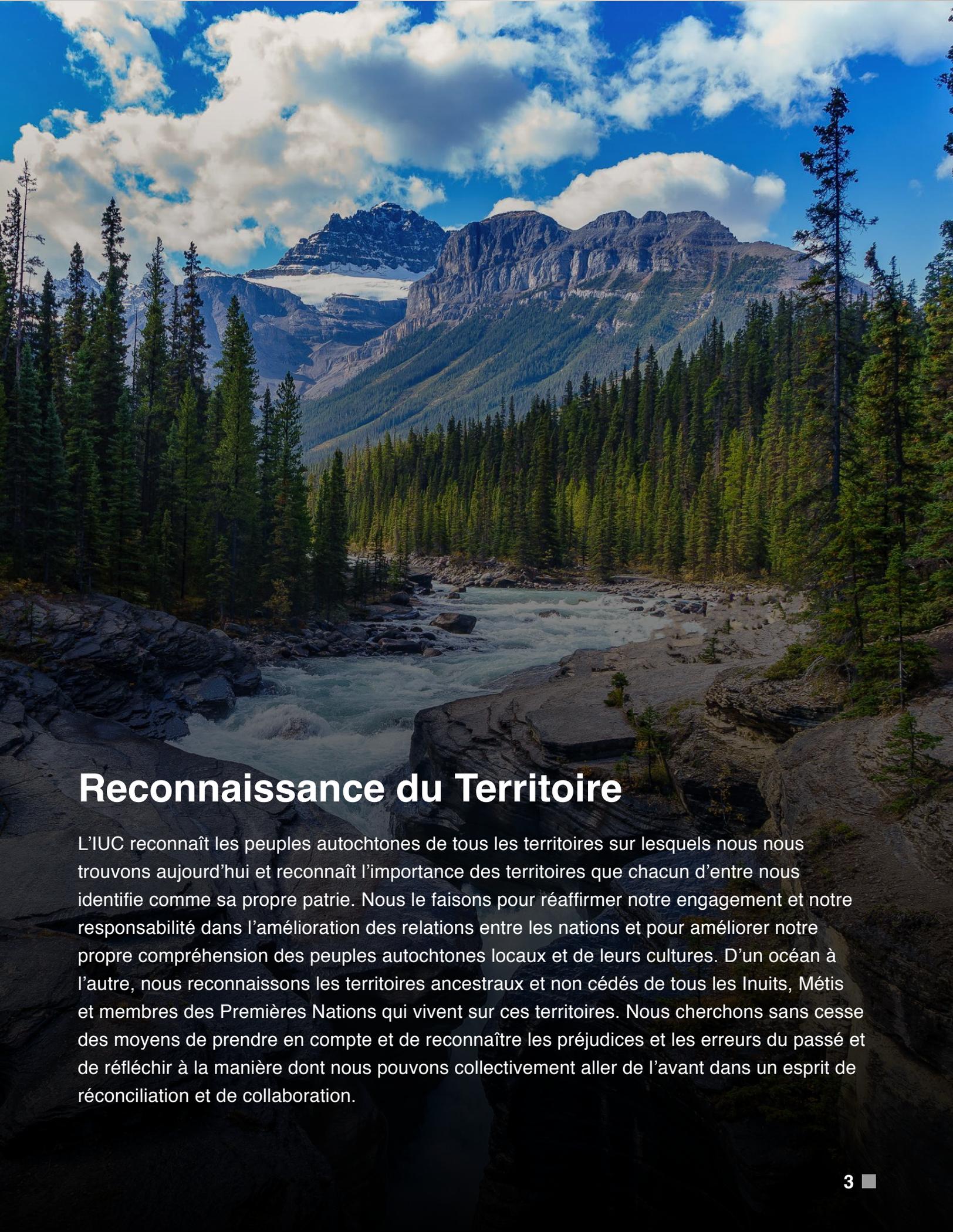
Canadian Urban
Institute Institut
Urbain du
Canada

À propos de l'Institut urbain du Canada

L'IUC est l'Institut urbain du Canada. Nous sommes la plateforme nationale qui accueille le meilleur de la construction des villes canadiennes — où les décideurs politiques, les professionnels de l'urbanisme, les dirigeants municipaux, les chefs d'entreprise, les activistes communautaires et les universitaires peuvent apprendre, partager et collaborer les uns avec les autres d'un bout à l'autre du pays. Nous comptons trois décennies d'expérience de collaboration avec la communauté de bâtisseurs de villes sur tous les aspects de l'aménagement de l'espace public. Nous possédons à la fois des connaissances et une expérience pratique dans la gestion de projets et la collaboration avec des planificateurs, des gouvernements, des régulateurs, des ingénieurs, des architectes et des concepteurs afin de renforcer l'environnement bâti.

L'urbanisme s'adresse à tout le monde, et
l'urbanisme doit inclure tout le monde.





Reconnaissance du Territoire

L'IUC reconnaît les peuples autochtones de tous les territoires sur lesquels nous nous trouvons aujourd'hui et reconnaît l'importance des territoires que chacun d'entre nous identifie comme sa propre patrie. Nous le faisons pour réaffirmer notre engagement et notre responsabilité dans l'amélioration des relations entre les nations et pour améliorer notre propre compréhension des peuples autochtones locaux et de leurs cultures. D'un océan à l'autre, nous reconnaissons les territoires ancestraux et non cédés de tous les Inuits, Métis et membres des Premières Nations qui vivent sur ces territoires. Nous cherchons sans cesse des moyens de prendre en compte et de reconnaître les préjudices et les erreurs du passé et de réfléchir à la manière dont nous pouvons collectivement aller de l'avant dans un esprit de réconciliation et de collaboration.

Remerciements

Personnel de L'IUC

Jennifer Barrett
Managing Director,
Programs, Policy and
Planning

Leandro Gabriel Santos
Research Planner

Shavtai Pinchas
Research Planner

Berta Kaisr Research
Planner

Emily Wassmansdorf
Communications Manager

Maria Alonso Novo
Architecture Intern

Soutien à la production

Kevin Yip Graphic Design

Ferruccio Sardella
Graphic Design

CMHC

Gracen Johnson, Senior
Specialist, Innovation &
Research

Halifax

Halifax Regional
Municipality: **Kate
Greene, Kasia Tota,
Kevin Boutillier, Peter
Duncan, Sergio Grbac,
Byungjun Kang, Eric
Lucic, Jill MacLellan,
Erin McIntyre, Brandon
Umpherville**

**Joe Nickerson, Josh
Foster** SCHL

**Sam Austin, Wayne
Mason** Regional Council

Nicole Babineau Fathom
Studio

Jarrod Baboushkin
Nova Scotia Department
of Municipal Affairs and
Housing

Jeffrey Biggar Dalhousie
University

**Jenna Calderone, Simon
Wilbee** Starfish Properties

Steven Dejonckheere
Slate Asset Management

**Jeff Garber, Leanne
Hachey, Dawson
Patterson, Mona Power**
Government of Nova
Scotia

Kevin Hopper United Way
Halifax

Paul Jacob Halifax
Partnership

Louis Lawen Dixel
Developments

Elliot MacNeil Bruno
Group

**Paul McKinnon,
Jonathon Goldson**
Downtown Halifax
Business Commission

Tim Rissesco Downtown
Dartmouth Business
Commission

**Sue Uteck, Scott
Mackendrick** Spring
Garden Area Business
Association

Ottawa

City of Ottawa: **Alexandre LeBlanc, Reed Adams, Basma Alkhatib, Janice Ashworth, Meredith Berriman, John Buck, Mary Dickinson, Sheilagh Doherty, Melanie Gervais, Colette Gorni, Marie Hanchet, Terri Hunt, Susan Johns, Parvesh Kumar, Margot Linker, Kelby Lodoen Unseth, John Lunney, Jeff McEwen, Kersten Nitsche, Erin O'Connell, Tess Peterman, Lauren Reeves, Stream Shen, Jack Smith, Derek Unrau, Adrian van Wyk, Cindy VanBuskirk, M Masha Wakula, Geraldine Wildman, David Wise**

Regina

City of Regina: **Kim Sare, Amarpreet Guliani, Chad Bosgoed, Brajesh Dev, Jason Harris, Emmaline Hill, Nazmul Khan, Theresa Kuntz, Erin Mason, Laura Pfeifer, Michael Silva, Hong Yoon**

Judith Veresuk Regina
Downtown Business
Improvement District

Edward Archibald, Doug Dolan Arwel Living

Mike Barber ICR

Michael Beatch
Ackerman and Co

Susanne Bell Regina
Housing Authority

Jeff Dudar Government of
Saskatchewan

Gerry Fischer REAL
District

Anna Gardikiotis R & A
Group of Companies

Leasa Gibbons Regina's
Warehouse District
Business Improvement
District

Rylan Graham University
of Northern British
Columbia

Mike Hogan Cushman &
Wakefield

Ross Keith, Dan Torrie
Nicor Realty Group

Michael Kelsey Colliers

Steve Klippenstein
Captive Audience

Judith Langen Namerind
Housing

Kelsey Longmoore Kilo
Lima Code

Aaron McDougall
Harvard Developments

John McGinn JMA
Architecture Ltd.

Andrea Nysten Studio-en

Reid Pedersen Mertz
Holdings Inc.

Lana Phillips Housing
Development - Ministry of
Social Services

Jonathan Pradinuk
Scatliff+Miller+Murray

Shelley Sayer Ranch
Ehrlo Society

Alton Tangedal Alton
Tangedal Architect

Alan Wallace Wallace
Insights

Brandon Webber
Emigrant Partners Inc.

James Youck P3
Architecture

Table des matières

À propos de l'Institut urbain du Canada	2
Reconnaissance du Territoire	3
Remerciements	4
Résumé	7
1.0 Description du projet	10
2.0 Principales conclusions	11
3.0 Développer une boîte à outils de soutien	12
3.1 Cadre de réflexion	12
4.0 Démonstrations	15
4.1 Halifax : Démonstration de précédents réussis	17
Feuille de route : Municipalité régionale d'Halifax	19
Atelier : Explorer les conversions réussies	20
4.2 Ottawa : Briser les cloisonnements à l'échelle municipale	21
Feuille de route : Ville d'Ottawa	25
Atelier : Adopter une approche multidimensionnelle	26
4.3 Regina : Amorcer la pompe	27
Feuille de route de la ville de Regina	29
Atelier : Améliorer et faire progresser les processus internes	30
4.4 Cibler les opportunités au niveau du district	31
Atelier : Identifier les opportunités ciblées géographiquement	32
5.0 Ressources	33

Résumé

En avril 2023, l'IUC a publié *Le bien-fondé des conversions*, l'aboutissement d'un projet des laboratoires de solutions de la Stratégie nationale sur le logement financé par la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Le présent rapport, Tracer la voie de la conversion des bureaux au sein des villes canadiennes, qui est une initiative de démonstrations de la Stratégie nationale sur le logement, s'appuie sur les travaux de l'IUC portant sur le rétablissement des centres-villes en réponse aux impacts de la COVID-19 et poursuit les initiatives visant à évaluer les actifs sous-utilisés au sein des centres-villes du Canada. L'objectif d'explorer la conversion des bureaux était de comprendre l'opportunité que représentent les espaces de bureaux vacants et sous-utilisés pour rendre les centres-villes canadiens plus dynamiques, équitables et durables.

Les travaux que nous avons effectués pour le rapport *Le bien-fondé des conversions* ont révélé plusieurs conclusions qui ont influencé l'approche de ce projet de démonstration.

Tout d'abord, il est évident que tous les bâtiments ou marchés ne se prêtent pas à la conversion. La conception des bâtiments peut être très spécialisée et unique. Cela dit, les bureaux construits au cours de certaines périodes présentent généralement des caractéristiques similaires qui soit rendent impossible la conversion en logements, ou au contraire, qui s'y prêtent. Il est essentiel de comprendre, à un niveau élevé, la faisabilité de la conversion des différentes typologies d'immeubles de bureaux pour cibler et développer graduellement les opportunités.

Deuxièmement, les marchés — à la fois en ce qui concerne la demande de logements et l'inoccupation des bureaux — constituent un facteur déterminant. En présence de marchés du logement vigoureux, les conversions sont plus probables, même en l'absence de mesures d'incitation. En présence de marchés du logement faibles, elles sont moins probables. Ce projet de démonstration a également révélé que d'autres facteurs jouent un rôle important dans la réalisation d'une conversion. En particulier, le dynamisme et l'habitabilité d'un centre-ville (commercial) pour soutenir et attirer des résidents sont des facteurs clés de la viabilité des conversions. En outre, l'expertise des membres de la communauté de l'aménagement et leur volonté d'envisager une reconversion au lieu d'un nouvel aménagement

contribuent à créer un écosystème où les reconversions sont plus probables.

Ce projet de démonstration a permis d'affiner nos connaissances sur ce qui rend possible la conversion de bureaux du point de vue de la construction, de la réglementation et du marché. Ce projet analyse trois villes faisant l'objet d'une étude de cas : la Municipalité régionale d'Halifax (MRH), la ville d'Ottawa et la ville de Regina — qui présentent toutes des contextes uniques à analyser.

Dans le cas de la MRH, une utilisation plus permissive des sols a joué un rôle déterminant dans le processus de conversion. En outre, les investissements publics et privés réalisés dans le centre-ville pour créer un quartier diversifié et à usage mixte, associés à une petite entreprise d'aménagement agile, ont fait d'Halifax une « capitale de la conversion » par rapport à de nombreuses autres villes du Canada. Les centres-villes d'Halifax et de Dartmouth présentent des précédents qui mettent en évidence les opportunités et les défis des reconversions.

À Ottawa, la prédominance des bâtiments construits au milieu du XXe siècle, souvent qualifiés de « brutaliste », offre un portefeuille de bâtiments nécessitant des améliorations et des rénovations. Ces bâtiments, ainsi que l'intention du gouvernement fédéral et d'autres organisations des secteurs privé et public de réduire leur réserve de bâtiments, font que les bâtiments du centre-ville doivent être réaffectés à de nouveaux usages ou à de nouveaux utilisateurs. Les conversions à Ottawa qui ont eu lieu avant et pendant la COVID-19 n'ont pas été sans défis, y compris l'environnement réglementaire qui a nécessité des mises à niveau et des autorisations coûteuses pour aller de l'avant. Toutefois, au cours de l'année 2023, la Ville d'Ottawa a adopté une approche interdépartementale de l'examen réglementaire qui permettra d'éliminer les obstacles qui relèvent de la compétence de la municipalité.

Pour Regina, comme peut-être pour d'autres villes de taille moyenne, le potentiel de conversion des espaces de bureaux — en dépit des indices des coûts de logement et de l'inoccupation des bureaux qui les soutiendraient — est entravé par la faisabilité financière des conversions dans un contexte de logements relativement bon marché. Si les processus internes et les barrières réglementaires peuvent être supprimés, les conversions seront largement déterminées par des facteurs financiers associés à la nécessité d'augmenter les investissements dans le centre-ville pour soutenir la création de logements et les équipements nécessaires à l'accueil des nouveaux résidents.

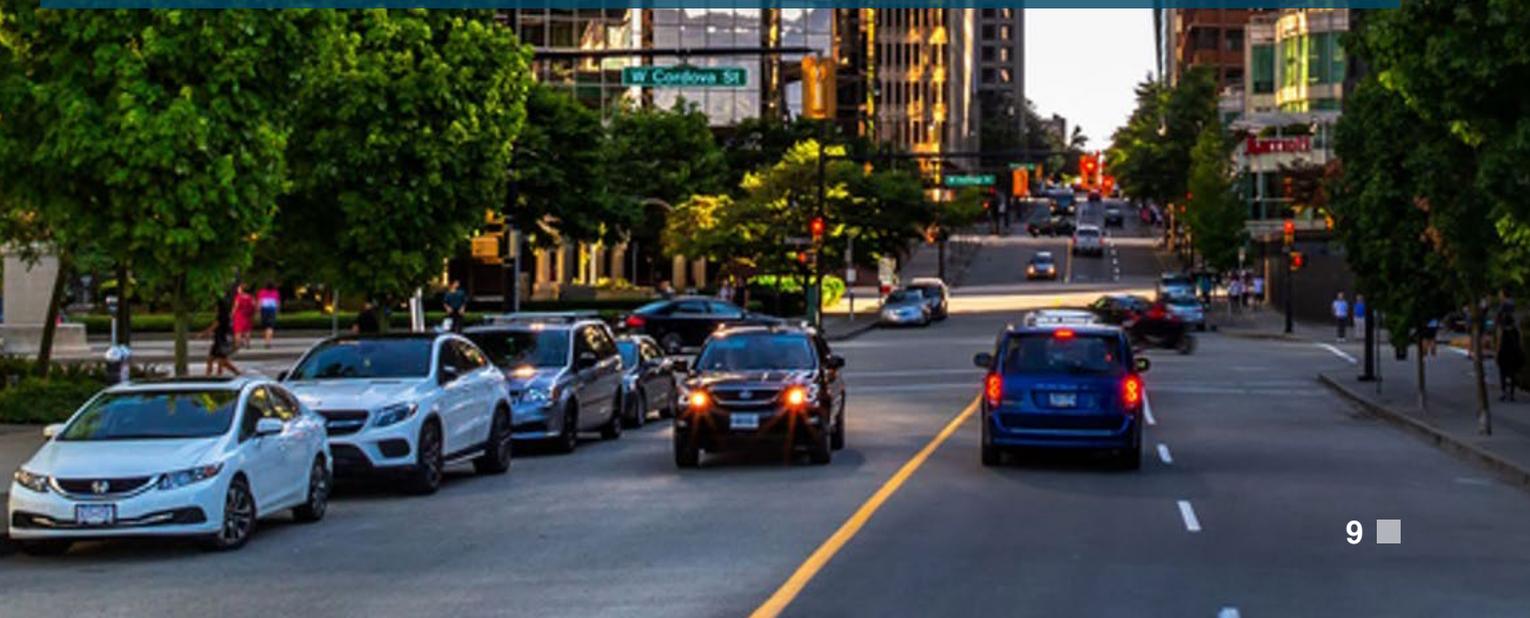


Pour chaque ville faisant l'objet d'une étude de cas, l'IUC a rédigé une description du processus de mobilisation pour l'apprentissage, une feuille de route qui illustre les étapes menant à leur état actuel, ainsi que des modèles de processus d'ateliers pour aider les villes présentant des contextes similaires à agir.

Comme l'ont démontré les recherches antérieures de l'IUC, les conversions de bureaux peuvent jouer un rôle clé dans la revitalisation des centres-villes canadiens, en créant des communautés plus complètes grâce à l'augmentation du nombre de logements, à la mise en place de nouvelles utilisations et à l'arrivée d'un plus grand nombre de personnes au noyau urbain. Nous souhaitons que la recherche se poursuive, que la mobilisation et la mise en évidence de solutions fassent avancer la discussion et déclenchent davantage de conversions dans l'ensemble du Canada.

Ce travail est soutenu par plusieurs ressources :

1. Le *Guide du bien-fondé des conversions*, qui présente les enseignements tirés du laboratoire de solutions.
2. Un cadre d'évaluation pour les immeubles de bureaux afin de déterminer à quel point chaque immeuble est apte à être converti en logement.
3. Un essai photographique explorant deux conversions en cours dans la MRH.
4. Un modèle d'évaluation des coûts de conversion fournissant un modèle pro forma comparant les coûts de la conversion à ceux d'une construction neuve comparable.



1.0 Description du projet

L'Institut urbain du Canada (IUC), en partenariat avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), de partenaires de l'industrie et six administrations municipales, a mené à bien un laboratoire de solutions de la Stratégie nationale sur le logement (SNL) intitulé [Le bien-fondé des conversions : Comprendre l'occasion que pose la conversion d'espaces de bureaux en logements dans les centres-villes canadiens](#) en avril 2023.

Le présent rapport, intitulé *Tracer la voie de la conversion des bureaux au sein des villes canadiennes*, financé par l'Initiative de démonstrations de la SNL, s'appuie sur les travaux du laboratoire de solutions de l'IUC. Ce projet de démonstration s'est déroulé en cinq phases. Les phases 1 et 2 comprenaient la diffusion des résultats à une multitude de parties intéressées, y compris les propriétaires d'immeubles, les promoteurs et le secteur public, afin de les sensibiliser aux opportunités et aux obstacles à la conversion de bureaux dans les centres-villes canadiens. Des séances d'information ont été organisées à l'intention de diverses parties prenantes entre avril et juin 2023.

Pour les phases 3 à 5, l'IUC s'est associé à la municipalité régionale d'Halifax (MRH), à la ville d'Ottawa et à la ville de Regina afin d'explorer les opportunités et les obstacles dans chaque ville, permettant à d'autres municipalités et parties prenantes cherchant à convertir des espaces de bureaux sous-utilisés en logement résidentiel d'en tirer des enseignements.



Calendrier du projet : avril 2023 à mars 2024

Objectifs

1. Faire en sorte que les parties intéressées comprennent bien les possibilités de conversion de bureaux en logement.
2. Faciliter les réunions et les séances d'information avec les parties intéressées dans les six villes initiales faisant l'objet d'une étude de cas du laboratoire de solutions : Halifax, Moncton, Ottawa, Winnipeg, Regina et Victoria.
3. Identifier des immeubles de bureaux à convertir.
4. Animer des ateliers de renforcement des capacités avec les parties prenantes afin d'affiner les résultats.
5. Créer un ensemble de documents à emporter, y compris un résumé des résultats et du processus de l'atelier, en vue d'une reproduction dans d'autres lieux.

2.0 Principales conclusions

Les principales conclusions de l'initiative de démonstration de la SNL de l'IUC sont les suivantes :

- Chaque bâtiment représente une démarche particulière. Cependant, certaines caractéristiques des bâtiments se prêtent à la conversion, notamment la surface de plancher, la superficie, la disponibilité de la lumière naturelle et la flexibilité des politiques et des réglementations de planification. Les visites de bâtiments dans la MRH ont révélé que les conversions, bien que plus complexes que les nouveaux aménagements, peuvent produire des logements différents et inhabituels qui préservent le parc immobilier plus ancien.
- Le travail de l'IUC a permis d'orienter la politique municipale à Ottawa afin de mieux aligner la réglementation (p. ex., le zonage) sur les possibilités de conversion de bureaux en logements. Ce travail peut être appliqué universellement dans l'ensemble des municipalités.
- La suppression des exigences minimales en matière de stationnement est un avantage considérable pour la viabilité financière des projets de reconversion. Cependant, si l'ajout de places de stationnement est possible, il est parfois préférable en fonction du contexte et peut être bénéfique d'un point de vue marketing.
- Compte tenu des défis et de la complexité des projets de conversion, il est nécessaire d'adopter des politiques et des réglementations plus permissives et moins restrictives aux paliers municipal, provincial et fédéral pour permettre des conversions à grande échelle.
- Pour ce qui est de la faisabilité financière, des marchés différents requièrent des interventions différentes. Par exemple, les marchés de bureaux commerciaux faibles accompagnés de marchés du logement vigoureux sont mieux adaptés aux conversions et peuvent ne pas avoir besoin de mesures d'incitation, tandis que d'autres marchés, tels que les marchés du logement et des bureaux commerciaux faibles, peuvent demander un investissement public plus important. Les logements abordables nécessiteront toujours un investissement public pour maintenir les logements à un niveau inférieur à celui du marché.
- Les incitations financières peuvent permettre une plus grande flexibilité en matière de conception, en donnant aux promoteurs la possibilité de déterminer comment rendre un projet viable.
- Dans les cas où les conversions de bureaux en logements ne se produisent pas malgré un régime de planification permissif, les municipalités peuvent encore déployer des efforts pour « amorcer la pompe » des conversions. C'est ce qui ressort de l'étude de cas de Regina, où un atelier réunissant des employés d'un grand nombre de services a permis de créer une initiative collective pour comprendre le processus d'approbation d'un point de vue réglementaire. Pour ceux qui se trouvent dans une situation similaire, la prochaine étape pourrait consister à créer un document d'orientation qui aide à unifier les étapes et les processus d'approbation d'un projet de conversion de bureaux.

3.0 Développer une boîte à outils de soutien

3.1 Cadre de réflexion

Chaque municipalité canadienne cherchant à encourager la conversion de bureaux en logements sera confrontée à son propre mélange de facteurs. Nous invitons les municipalités et les autres intervenants à choisir, à adapter et à réorienter les éléments en fonction de leur propre contexte.

Pour chaque contexte, les facteurs suivants doivent être pris en compte :

- Politique d'aménagement et régime de réglementation
- Marché local pour la croissance résidentielle au centre-ville
- Inventaire des immeubles de bureaux et niveau de sous-utilisation
- Champs d'intérêt, expérience, spécialisation et capacité du secteur de l'aménagement local
- Niveau de volonté politique

La [section 4.0](#) présente des démonstrations pour chaque ville faisant l'objet d'une étude de cas, en tenant compte des facteurs les plus pertinents dans leurs contextes particuliers. Pour plus de détails, chaque ville est accompagnée d'une feuille de route qui fournit une chronologie de la façon dont chaque municipalité a permis les conversions, directement ou indirectement, par le biais d'initiatives politiques et réglementaires. Des modèles d'ateliers sont également fournis afin que d'autres municipalités puissent s'inspirer ou adapter leurs approches en matière de mobilisation.

Ces démonstrations ne sont pas normatives. Elles visent plutôt à offrir des modèles pour faire progresser les conversions en fonction du contexte. Les ressources créées ici peuvent offrir une approche combinatoire pour faire progresser les conversions en fonction des opportunités et des entraves liées au contexte d'un bâtiment ou d'un quartier.

Vous trouverez notre liste complète de ressources et d'outils à la [section 5.0](#).

Veillez consulter le guide Le bien-fondé des conversions à l'[annexe A](#) pour plus d'informations et de directives basées sur les résultats du laboratoire de solutions.

Feuilles de route

Les feuilles de route qui accompagnent chaque démonstration donnent un aperçu des événements et initiatives clés qui ont permis ou favorisé le soutien aux conversions de bureaux en logements. Elles ont pour but de fournir plus de contexte sur l'évolution des politiques et des réglementations en matière de conversion à Halifax, Ottawa et Regina.

Modèles d'ateliers

Nos travaux ont permis de constater qu'un seul modèle d'atelier ne pouvait s'appliquer à toutes les municipalités désireuses de faire progresser les conversions. Par conséquent, l'IUC a créé quatre processus d'atelier possibles basés sur chacun des quatre scénarios décrits dans la section 4.0 de ce rapport.

Les questions suivantes peuvent être utilisées pour encadrer l'approche de l'atelier :

- Quel est le parc actuel de bureaux au centre-ville et quelle est la proportion de bureaux non loués (taux d'inoccupation) ? Est-il supérieur au seuil sain de 10 % ?
- Quel est le taux d'inoccupation locative ? Est-il inférieur au seuil sain de 3 % signalant une demande de logement non satisfaite ?
- Le parc de bureaux inoccupés (non loués ou sous-utilisés) est-il concentré dans des zones ou des quartiers en particulier ? Dans quelle mesure ces zones se prêtent-elles à une intensification résidentielle, sous leur forme actuelle ou projetée ?
- Les orientations des autorités provinciales ou les politiques municipales soutiennent-elles les conversions de bureaux ?
- Dans quelle mesure les réglementations en vigueur (p. ex., les règlements de zonage) sont-elles permissives en ce qui concerne la réhabilitation des immeubles de bureaux, le changement d'affectation vers des usages résidentiels et supervisés, les exigences en matière d'équipements et les ajouts aux structures existantes ?

- Les normes de rendement des immeubles de bureaux existants peuvent-elles être maintenues lors d'un changement d'affectation en faveur d'un logement ou d'un usage mixte lorsque la forme du bâtiment ne change pas ?
- Quels types de modifications apportées à un immeuble de bureaux existant entraînera l'application des exigences du code du bâtiment ? Existe-t-il des normes de conformité de rechange ou des solutions de contournement ?
- Existe-t-il un inventaire des immeubles de bureaux situés au centre-ville qui pourrait être utilisé pour identifier les candidats à la reconversion ? Les données nécessaires à la création d'un tel inventaire sont-elles disponibles ?
- Qui paie pour les services dus à l'intensification résidentielle si la capacité des services existants est dépassée par les projets de conversion proposés ?
- Le secteur de l'aménagement local possède-t-il les connaissances spécialisées requises pour les projets de réutilisation adaptative et la gestion des risques qui y sont associés ?
- La viabilité des projets de conversion peut-elle être améliorée par la simplification de la réglementation et des procédures d'approbation, ou les projets devront-ils être accompagnés d'incitations financières ?
- Existe-t-il une volonté politique de prioriser la conversion des bureaux ? Il s'agit notamment d'envisager des réformes des politiques municipales, des réglementations ou des incitations financières.

Vos réponses à ces questions vous aideront à identifier les besoins, les opportunités, les obstacles et les éléments les plus prometteurs qui exigeront de multiples efforts pour favoriser les conversions.





4.0 Démonstrations

Comme nous l'avons appris dans Le bien-fondé des conversions, le soutien aux conversions de bureaux ne se prête pas à une approche unique.

En se penchant sur Halifax, Ottawa et Regina, les démonstrations suivantes révèlent comment chaque municipalité a soutenu la conversion des bureaux jusqu'à présent. Pour ces travaux, l'IUC s'est intéressé aux initiatives et aux réponses municipales en faveur de la conversion des bureaux en examinant les politiques, la réglementation, la gestion de projet et les méthodes de mobilisation. Chaque démonstration est une illustration des résultats de la recherche, de la mobilisation et des ateliers de l'IUC.

La conversion de bureaux en logements est une priorité au sein des trois municipalités, comme en témoigne l'inclusion des conversions en tant qu'initiative du plan d'action dans leurs demandes auprès du Fonds pour accélérer la construction de logements.

Les conclusions de ces travaux placent chaque ville faisant l'objet d'une étude de cas dans un scénario d'avancement des conversions de bureaux et proposent un scénario hypothétique :

- 1. Halifax : Démonstration de précédents réussis**
- 2. Ottawa : Briser les cloisonnements à l'échelle municipale**
- 3. Regina : Amorcer la pompe**
- 4. Cibler les opportunités au niveau du district**

L'objectif de ces travaux est d'identifier des approches reproductibles. Chaque scénario d'étude de cas est accompagné d'une feuille de route et d'un modèle d'atelier de haut niveau qui peut être adapté par une variété d'intervenants pour correspondre à leur propre scénario et répondre à leur contexte local.



4.1 Halifax : Démonstration de précédents réussis

Plusieurs conversions de bureaux en logements ont eu lieu dans la municipalité régionale d'Halifax (MRH) sans incitations financières. Cette tendance est principalement due à l'évolution des marchés de l'immobilier de bureau et de l'immobilier résidentiel à Halifax. Les taux élevés d'inoccupation des bureaux et la forte demande en logements font de la conversion de bureaux en logements une option attrayante pour les propriétaires et les promoteurs immobiliers.

En raison de l'imprévisibilité inhérente aux projets de conversion, les promoteurs chevronnés peuvent hésiter à s'engager dans ces projets, par rapport aux projets d'aménagement plus conventionnels auxquels ils sont habitués. Malgré cette complexité, les conditions du marché à Halifax ont créé des opportunités pour des promoteurs agiles de se lancer dans des projets de conversion, se taillant ainsi un créneau dans la réutilisation adaptative.

[Sidewalk RED](#) est un promoteur de plus petite taille, intégré verticalement et doté d'une expertise interne couvrant les phases allant de la planification à la construction, ayant la capacité de s'adapter aux imprévus et de gérer les risques inhérents aux projets de conversion. La société a entrepris de nombreux projets à Halifax et à Dartmouth, notamment le Centennial Building (aujourd'hui Agency Art Lofts) et The Shuffle.

Les conversions au sein de la MRH ont bénéficié de la politique et du régime de réglementation déjà en place. La politique et les règlements de zonage de la MRH étaient déjà suffisamment permissifs, permettant aux projets de conversion de bureaux en logements de se réaliser de plein droit. Ainsi, le processus d'approbation des plans pour Agency Art Lofts et The Shuffle a été simplifié. En outre, l'absence d'exigences minimales en matière de stationnement a joué un rôle important dans la faisabilité de ces projets.

L'IUC s'est associé à Sidewalk RED pour organiser des visites de bâtiments dans le cadre de projets de conversion en cours. Les personnes présentes représentaient un éventail de parties prenantes, y compris des personnes des secteurs de la planification, du logement, du développement économique, des zones d'amélioration des affaires et de l'enseignement postsecondaire. Des représentants de la MRH, du gouvernement de la Nouvelle-Écosse et de la SCHL étaient également sur place.

Un reportage photographique des visites de bâtiments est présenté à l'[annexe C](#).



Un atelier de suivi en ligne a été organisé avec les personnes présentes lors des visites de bâtiments, ainsi qu'avec un représentant de Sidewalk RED, afin de discuter des observations et des points saillants recueillis lors de la visite. Ces points saillants comprenaient les éléments suivants :

- Les incitations financières profiteraient aux projets de reconversion, car elles permettent une plus grande flexibilité financière, laissant aux promoteurs la marge de manœuvre nécessaire pour rendre un projet viable.
- La plupart des grands promoteurs fonctionnent selon un modèle financier qui peut être difficile à adapter à la conversion de bureaux en logements.
- La suppression des minimums de stationnement dans le centre-ville d'Halifax a contribué de manière considérable à la viabilité financière des projets de reconversion. Toutefois, s'il est possible d'ajouter des places de stationnement, c'est souvent préférable d'un point de vue marketing.
- Compte tenu des défis et de la complexité des projets de conversion, il est nécessaire d'adopter des politiques et des réglementations plus permissives et moins restrictives.

■ Figure 1: Feuille de route de la municipalité régionale d'Halifax

Calendrier

Feuille de route : Municipalité régionale d'Halifax

2020

- Début des mesures de confinement liées à la pandémie de COVID-19.
- Le taux d'inoccupation des bureaux du centre-ville passe à 20,0 % à la fin de l'année (Colliers, T4 2020).

2021-2022

- Le *Plan du centre régional*, le Plan secondaire du centre-ville d'Halifax et les règlements d'utilisation du sol ont été mis à jour afin d'autoriser la construction de logements de plein droit et d'éliminer les exigences minimales en matière de stationnement résidentiel dans le centre-ville d'Halifax.
- *Sidewalk RED* acquiert le 1660 Hollis Ave, à Halifax et le 65 King Street, à Dartmouth.

Catalytique

2022

- L'IUC mobilise la MRH et les parties prenantes pour le laboratoire de solutions de la SNL.

2023

- Le plan d'action du FACL de la MRH prévoit d'encourager la conversion de bâtiments non résidentiels sous-utilisés en bâtiments résidentiels.
- L'IUC mobilise la MRH et les parties prenantes pour l'initiative de démonstration de la SNL à compter du mois d'avril.
- *Sidewalk RED* organise la visite de bâtiments dans le cadre de projets de conversion en cours, avec une participation multisectorielle en septembre.
- L'IUC organise une séance d'apprentissage entre pairs en septembre avec le personnel municipal de la MRH, d'Ottawa et de Regina.
- L'IUC organise un atelier virtuel sur les principaux enseignements des visites en octobre.

Catalytique

Prochaines étapes
2024-2025

- Le directeur administratif de la MRH accélérera les changements apportés à la zone du plan du centre régional afin d'exempter les conversions de bureaux des exigences en matière d'espace d'agrément et de mixité de logement, ainsi que les permis d'aménagement lorsque la forme bâtie ne change pas.
- La MRH identifiera et sélectionnera quelques projets de conversion candidats pouvant faire l'objet d'un programme pilote afin d'évaluer la viabilité d'un programme d'incitation financière à long terme.

Catalytique



Atelier : Explorer les conversions réussies

■ Contexte :

Un certain nombre de projets de conversion de bureaux en logements ont été menés à bien ces dernières années. Cela permet de mieux équilibrer le marché du logement et de l'espace de bureau et la municipalité souhaite continuer à soutenir ces projets.

■ Objectif de l'atelier :

S'appuyer sur les précédents en matière de conversion et comprendre les éléments qui ont contribué à la réussite.

■ Public/personnes présentes/parties prenantes :

Personnel de la ville, promoteurs et propriétaires d'immeubles ayant fait l'objet de conversions récentes, représentants des programmes de logement provinciaux et fédéraux.

■ Format :

Visite(s) du bâtiment

■ Résultats escomptés :

Identifier les particularités des bâtiments, le contexte (utilisation des lieux) et l'environnement politique permettant la conversion des bâtiments.

■ Autres considérations :

Chaque bâtiment est différent, il y aura donc un certain nombre d'enseignements à tirer de chacun d'entre eux et une complexité grandissante avec chaque bâtiment ajouté. Les enseignements seront très probablement les points communs de tous les projets (p. ex., le fait de ne pas avoir à fournir de places de stationnement a rendu la conversion réalisable, tant sur le plan financier que sur le plan technique).

4.2 Ottawa : Briser les cloisonnements à l'échelle municipale

En s'appuyant sur l'étude Le bien-fondé des conversions, la ville d'Ottawa a procédé à un examen interne des politiques et des réglementations ayant une incidence sur les demandes de conversion de bureaux en logements à l'échelle de la ville.

Selon le chef de projet, les directives du conseil municipal fixant le mandat de prioriser la simplification du processus de conversion des bureaux en logements ont été essentielles pour permettre au personnel de concentrer ses efforts sur un projet collectif interdépartemental. En outre, l'adhésion des hauts responsables des départements a été cruciale pour clarifier les limites des travaux et permettre au chef de projet de coordonner le personnel pour former un groupe de travail interdépartemental.

Le chef de projet a mis au point un processus visant à intégrer « horizontalement » l'expertise « verticale » de plusieurs membres du personnel de l'administration municipale. L'intégration horizontale a été réalisée par le biais d'un groupe de conseillers parrains, composé de hauts responsables (directeurs et gestionnaires) de l'ensemble de la ville, tandis que l'intégration verticale a été réalisée par la formation d'un groupe de travail composé d'experts nommés par le groupe de conseillers parrains. Ces groupes de travail sont présentés ci-dessous dans les figures 2 et 3 et fournissent un exemple de la manière dont une municipalité peut briser les cloisonnements pour atteindre un objectif unique de collaborations entre les différentes administrations.

Le chef de projet a rencontré plus d'une centaine de personnes représentant la SCHL, l'industrie et le personnel municipal. Il a également convoqué un groupe de discussion de l'industrie, composé de promoteurs qui ont effectué des conversions récentes ou qui envisagent de le faire au cours des trois prochaines années, conformément à l'échéancier du programme fédéral de Fonds pour accélérer la construction de logements, afin d'affiner les constatations du groupe de travail.

Les recommandations du groupe de travail ont été présentées à des membres de l'industrie pour obtenir leurs commentaires, puis ont été révisées pour être présentées et approuvées par le groupe de conseillers parrains. Les recommandations ont ensuite été présentées au Comité de planification et du logement le 1er novembre 2023 et approuvées par le Conseil le 8 novembre 2023 avec une modification : un projet pilote de deux ans adopté par le Conseil de la ville et limité au quartier 14 (quartier Somerset), pour réduire le règlement financier des frais relatifs aux terrains à vocation de parcs.

Vous pouvez consulter l'intégralité des recommandations du personnel, ainsi que le procès-verbal de la réunion du Conseil [ici](#).

Les six recommandations du personnel pour soutenir les conversions de bureaux en logements :

1

Dispenser des frais de modification du Plan officiel pour les demandes, soutenues par le personnel, nécessitant une modification combinée du plan officiel (MPO) et du règlement de zonage (MRZ).

2

Assouplir le règlement de zonage 2008-250 en permettant à la partie existante d'un bâtiment de conserver les normes de rendement en vigueur au moment de sa construction et en multipliant les moyens de satisfaire aux exigences en matière d'espace d'agrément sur place.

3

Réduire les exigences en matière de documentation pour l'approbation du plan d'implantation

4

Inciter le gouvernement de l'Ontario à réexaminer les exigences pour une exemption inscrites au règlement sur les dossiers de l'état d'un site afin de soutenir les conversions de bureaux en logements.

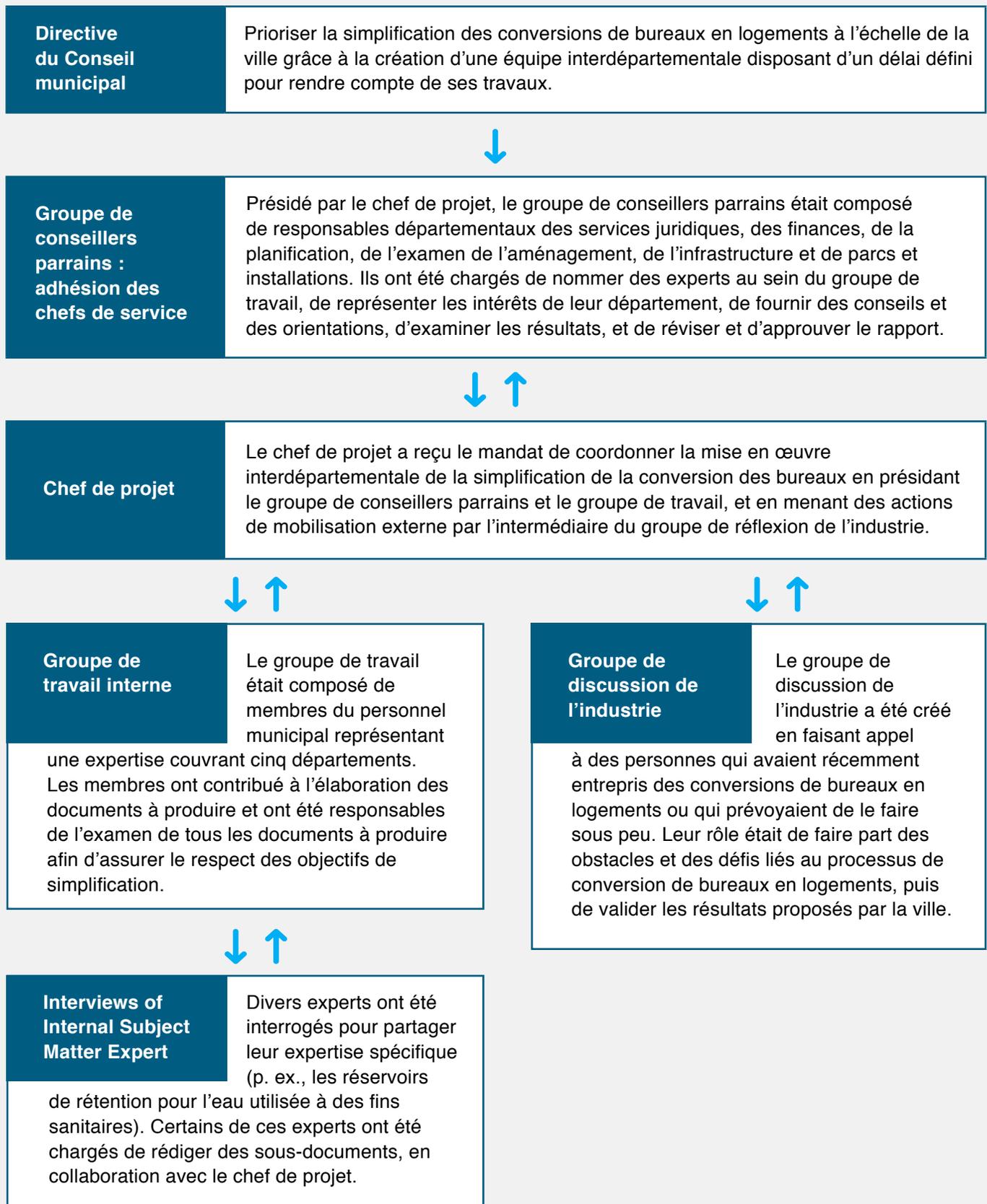
5

Explorer les options de desserte du site par des réservoirs de rétention pour l'eau utilisée à des fins sanitaires dans le cadre de l'examen des lignes directrices relatives à la conception des réseaux d'égouts.

6

Une mise à jour sur les mécanismes financiers visant à encourager les conversions de bureaux en logements.

■ Figure 2: Formation du groupe de travail d'Ottawa sur les conversions de bureaux en logements





■ Figure 3 : Expertise du groupe de travail par département

Département	Services sociaux et communautaires	Services relatifs aux finances et services organisationnels	Services d'infrastructure et de l'eau	Planification, immobilier et développement économique	Services des loisirs, de la culture et des installations
Expertise	Logement abordable	Finances Juridique Impôt foncier (résidentiel et commercial)	Gestion des actifs Eau et eau utilisée à des fins sanitaires	Code du bâtiment Plans d'amélioration communautaire (PAC) Développement économique Patrimoine Inspections Planification (zonage et examen de l'aménagement) Immobilier Droit de passage Conception urbaine	Parcs et loisirs

■ Figure 4 : Feuille de route de la ville d'Ottawa

Calendrier

Feuille de route : Ville d'Ottawa





Atelier : Adopter une approche multidimensionnelle

■ Contexte :

Les conditions du marché favorisent les conversions de bureaux en logements, mais les exemples sont rares. La municipalité cherche à promouvoir davantage de conversions afin de créer plus de dynamisme et de logements dans le centre-ville en exploitant les espaces de bureaux sous-utilisés.

■ Objectif de l'atelier :

Travailler avec les parties prenantes pour identifier les obstacles à la conversion des bureaux au niveau municipal.

■ Public/personnes présentes/parties prenantes :

Le personnel municipal d'un certain nombre de services, en tenant compte des services qui sont susceptibles de traiter une demande de conversion ; des représentants de l'industrie.

■ Formats :

Mobilisation en personne (à la fois interne et externe), groupes de discussion.

■ Résultats escomptés :

Identifier les points de blocage dans le processus d'approbation, notamment :

- Politiques et réglementations (utilisation des sols, zonage)
- Études (transport, environnement, ombrage) généralement requises pour les nouveaux aménagements
- Taxes et redevances (frais de dossier, frais d'aménagement, etc.)

■ Autres considérations :

Parfois, les discussions les plus efficaces peuvent avoir lieu dans un cadre plus informel, par exemple lors d'un petit déjeuner, afin de nouer des relations et d'établir une expertise sur le sujet.

4.3 Regina : Amorcer la pompe

Malgré le taux élevé d'inoccupation des bureaux dans le centre-ville de Regina (16,7 % au quatrième trimestre 2023), le centre-ville n'a pas connu de conversion de bureaux en logements depuis les années 2000 et ne connaît qu'une très faible densification au cœur de la ville.

La question de savoir comment encourager les conversions à Regina a souvent conduit les recherches de l'IUC à des considérations plus larges sur la revitalisation du centre-ville. Depuis que des objectifs de croissance ont été établis dans le document Design Regina : Official Community Plan, la ville de Regina n'a pas été en mesure d'ajouter les 5 000 nouveaux résidents souhaités au noyau du centre-ville par le biais de la densification. En date de 2021, seuls 74 résidents auront été ajoutés au centre-ville.¹

Une étude réalisée en 2022 par Rylan Graham et Pierre Filion a exploré les obstacles à la densification du centre-ville auxquelles faisait face Regina en interrogeant des informateurs clés impliqués dans la planification et l'aménagement de la ville. Les obstacles identifiés par les informateurs touchent à la fois les nouvelles constructions et les conversions de bureaux.²

Malgré les obstacles identifiés, le centre-ville de Regina dispose d'une base solide sur laquelle s'appuyer, comme son réseau de rues quadrillées, ses commodités civiques et culturelles de grande qualité, les possibilités de logement pour les personnes manquant de moyens dans les quartiers centraux environnants, et la proximité du Wascana Centre (un grand parc), riche en commodités, au sud. Il existe également plusieurs acteurs clés qui militent en faveur de la revitalisation du centre-ville, comme le Regina Downtown Business Improvement District.

Pour d'autres villes canadiennes de taille moyenne confrontées aux mêmes obstacles, l'étude des conversions est l'occasion d'identifier les améliorations à apporter aux systèmes afin de faciliter une collaboration plus horizontale et de briser les cloisonnements en faisant appel au personnel de différents services et de différentes équipes qui examinent généralement les éléments des demandes d'aménagement séparément.

L'IUC a également identifié la possibilité de considérer le centre-ville dans le contexte des quartiers centraux environnants. Cela s'explique par l'existence de plusieurs projets réussis de logements intermédiaires qui révèlent une demande latente pour vivre dans le centre-ville, malgré la perception dominante selon laquelle le centre-ville n'est pas prêt pour une densification résidentielle.

Pour compenser l'absence de précédent de conversion à Regina, l'IUC a identifié un bâtiment

témoin. En utilisant des plans de haut niveau pour tester une conversion hypothétique d'une partie du bâtiment de bureau en logement, l'IUC a coordonné une visite du bâtiment suivie d'un atelier fictif de préconsultation avec le propriétaire du bâtiment et le personnel des services de planification et de développement de la ville de Regina. Le personnel représentait les services suivants : Aménagement urbain, Revitalisation de la ville, Inspections et normes de construction, et Services d'infrastructure et d'approbation. Cet exercice a notamment permis de réunir des membres de ces équipes qui ne s'assoient pas souvent autour de la même table pour résoudre des problèmes.

Les conclusions de l'atelier multidisciplinaire ont révélé que la politique de planification et le régime de réglementation pour le centre-ville sont généralement déjà en place pour soutenir les conversions de bureaux. Aucune préoccupation d'ordre réglementaire n'a été soulevée lors de la discussion sur la conversion d'une partie de l'immeuble témoin. Le passage à un usage résidentiel entraînerait certes des exigences spécifiques du code du bâtiment, telles que la mise à jour des systèmes internes de sécurité incendie et d'insonorisation, mais elles ne sont pas insurmontables si l'on dispose de ressources suffisantes.

En dépit d'une réglementation permissive, le projet demeure pour l'instant sans suite. Cela indique que des facteurs plus importants et plus complexes qui ne relèvent pas de la planification, du zonage ou des exigences en matière de services sont en jeu, à savoir les conditions du marché qui limitent la réutilisation adaptative, comme les revenus des loyers des logements convertis ne couvriraient pas le coût de la conversion.

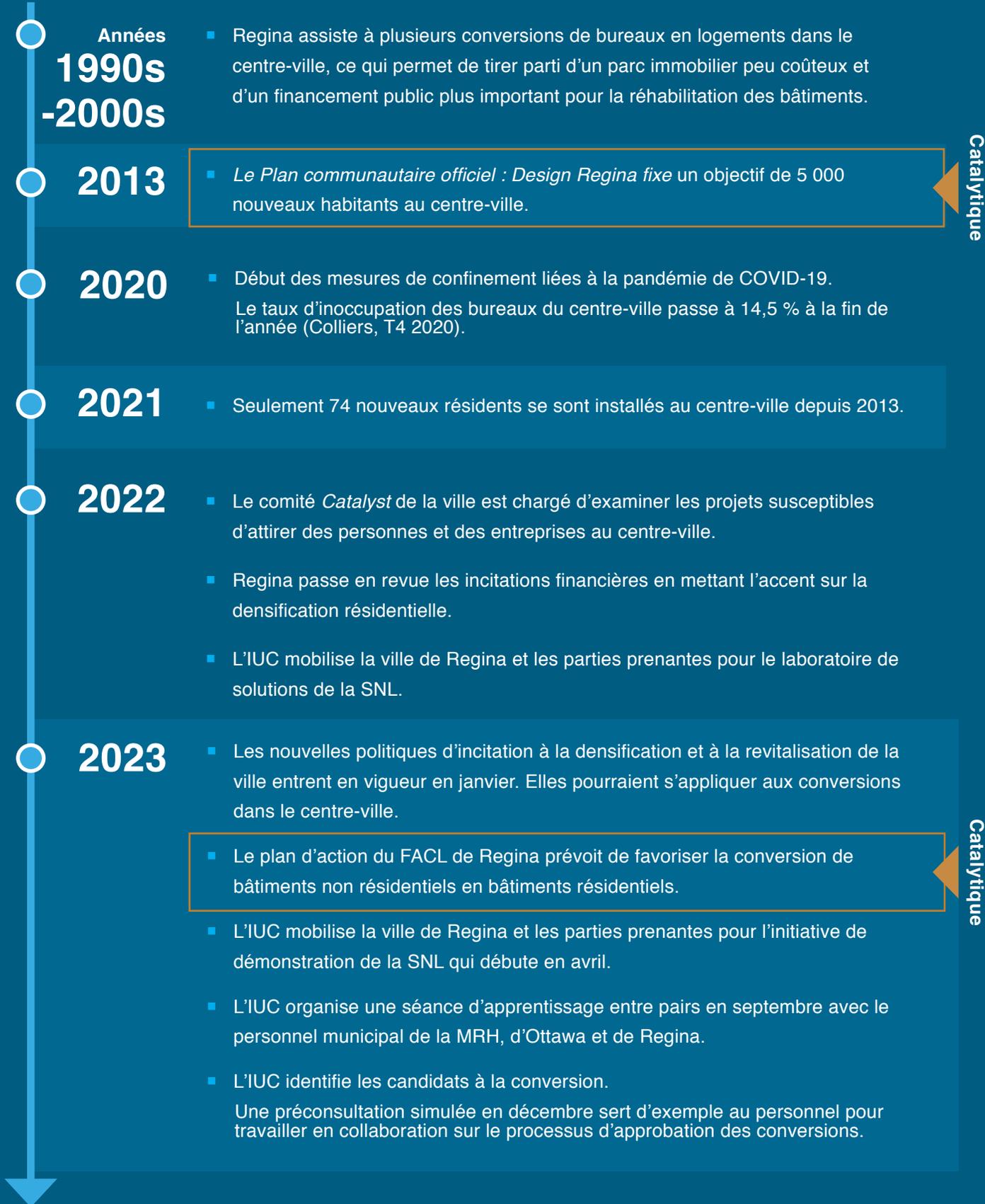
¹r Ackerman, J. (22 septembre 2021). 957 years needed to meet downtown density targets at current rate: Regina mayo. Leaderpost. <https://leaderpost.com/news/local-news/city-hall/957-years-needed-to-meet-downtown-density-targets-at-current-rate-regina-mayor>

² m, R., and Fillion, P. (janvier 2024). Intensification in the city centre: Barriers to implementation in Regina, Saskatchewan. *Canadian Geographies*. <https://doi.org/10.1111/cag.12895>. Les obstacles à la densification sont les suivants : 1) Faible demande du marché : la demande de logement au centre-ville est limitée en raison de la préférence pour un logement spacieux, à faible densité, en banlieue, et il y a moins d'incitation à réduire les effectifs dans les quartiers centraux, car les prix des logements sont relativement abordables et les temps de trajet plus courts ; 2) Manque de services et de commodités résidentielles : le centre-ville dispose de peu de commodités (comme une épicerie) et n'offre pas d'environnement piétonnier ; 3) Spécialisation des promoteurs immobiliers : Il y a un manque de promoteurs spécialisés dans la densification des quartiers centraux, tels que les logements multifamiliaux de haute densité ou les aménagements à usage mixte. 4) Économie de l'aménagement : la densification des quartiers centraux est rendue difficile à cause des coûts de construction élevés et les risques supplémentaires liés à l'aménagement dans un contexte urbain où la vente/le loyer n'est pas à la hauteur des prixGraha.

■ Figure 5 : Feuille de route de la ville de Regina

Calendrier

Feuille de route de la ville de Regina





Atelier : Améliorer et faire progresser les processus internes

■ Contexte :

Les conditions du marché ne sont pas propices aux conversions de bureaux en logements, malgré une politique permissive et des incitations financières. La municipalité cherche à faire progresser les conversions soit par le biais d'un projet pilote, soit par l'amélioration des processus internes en vue de préparer des conversions potentielles.

■ Objectif de l'atelier :

Trouver des domaines relevant de l'autorité municipale pour établir les conditions propices aux conversions.

■ Public/personnes présentes/parties prenantes :

Personnel municipal, propriétaires de bâtiments, associations d'entreprises, organismes communautaires.

■ Format :

Ateliers internes interdépartementaux pour identifier les champs de collaboration et les améliorations à apporter aux processus afin de soutenir les conversions ; utilisation d'un bâtiment comme prototype pour tester et affiner un processus.

■ Résultats escomptés :

Amélioration des processus pour soutenir les conversions de bureaux.

■ Autres considérations :

L'absence de conversions de bureaux, malgré un soutien politique et financier, est souvent le signe d'un problème plus large concernant la demande en logements dans les zones centrales et l'expérience des promoteurs en matière de réutilisation adaptative et de projets de densification. Parallèlement à l'amélioration des processus internes, le personnel de la ville peut s'efforcer de faire progresser les objectifs de densification par le biais de mécanismes politiques ou financiers en travaillant avec les propriétaires d'immeubles.



4.4 Cibler les opportunités au niveau du district

Pour les municipalités qui souhaitent prolonger la durée de vie des bâtiments du centre-ville en transformant le parc de bureaux sous-utilisés en logements qui font cruellement défaut, les ressources énumérées à la section 5.0 fournissent une série d'outils permettant d'identifier les perspectives et les options pour soutenir les conversions de bureaux en logements.

En supposant que le taux d'inoccupation des bureaux dans le centre-ville soit supérieur au seuil sain de 10 % et qu'il y ait une forte pression pour augmenter l'offre de logements, les mesures suivantes peuvent être prises :

1. Identifier les immeubles de bureaux pour en dresser l'inventaire.
2. Évaluer le degré de compatibilité de chaque bâtiment avec la transformation en bureaux.
3. Évaluer les services, les équipements et les infrastructures de proximité qui soutiennent la densification résidentielle.
4. Délimiter un quartier regroupant la plus grande concentration d'immeubles de bureaux vacants et disposant d'infrastructures, de services et d'équipements existants ou planifiés.
5. Évaluer et mettre en œuvre des politiques et des mesures d'incitation particulières aux zones spéciales, telles que le financement par de nouvelles taxes foncières, les plans d'amélioration de la collectivité, les primes d'immobilisations, etc., en fonction des conditions du marché local.
6. Créer un programme limité dans le temps en fonction d'un taux d'inoccupation sain des bureaux de 10 %.

L'examen des étapes doit être tempéré par un examen réglementaire des orientations provinciales en matière de planification, des politiques locales et des réglementations telles que les règlements de zonage et les exigences du code du bâtiment.



Atelier : Identifier les opportunités ciblées géographiquement

■ Contexte :

Une municipalité souhaite favoriser la conversion de bureaux en logements afin de dynamiser et de soutenir la réutilisation adaptative de bâtiments sous-utilisés. Pour tester certaines options, il est envisagé de cibler des zones ou des sites stratégiques pour piloter les interventions municipales.

■ Objectif de l'atelier :

Identifier une méthode pour la sélection de certains bâtiments ou de certaines zones géographiques en vue de leur conversion.

■ Public/personnes présentes/parties prenantes :

Personnel municipal, propriétaires d'immeubles, promoteurs, autres constructeurs et porte-parole de la ville, tels que les ZAC.

■ Format :

Une présentation et un atelier axés sur les données pour appréhender les zones les plus prometteuses en tenant compte : a) des zones de bureaux vacants ; b) des zones dotées d'infrastructures, de services et de commodités pour soutenir les utilisations résidentielles ; c) de la concentration de bâtiments susceptibles d'être convertis pour créer un effet catalyseur. La présentation des informations est suivie d'une discussion sur les leviers municipaux pour soutenir une approche ciblée des conversions de bureaux, tels qu'une zone de superposition ou des incitations spécifiques au site.

■ Résultats escomptés :

Une zone précise du noyau commercial est identifiée avec des outils politiques ou financiers potentiels pour soutenir les projets de conversion.

■ Autres considérations :

La clé de l'approche ciblée est de trouver un contexte favorable aux utilisations résidentielles, qui peuvent varier au sein d'un centre-ville.



5.0 Ressources

À partir des travaux du laboratoire de solutions et de l'initiative de démonstration, l'IUC a créé une série de ressources qui aideront les municipalités, les propriétaires d'immeubles et les promoteurs à déterminer si les conversions de bureaux en logements sont souhaitables et/ou réalisables. Ces ressources sont uniquement accessibles en anglais.

Ressources :

- Le rapport original du laboratoire de solutions 2023 de l'IUC : **Le bien-fondé des conversions** (disponible [ici](#))
- **Le guide du bien-fondé des conversions** ([Annexe A](#)) qui comprend une feuille de route d'outils :
 - Analyse de marché — pour déterminer quel est le scénario de marché adapté à votre ville et quel est le degré d'opportunité.
 - Examen réglementaire — pour déterminer l'alignement des politiques et des réglementations et identifier les mesures à prendre pour éliminer les obstacles aux conversions.
 - Analyse technique — pour définir les avantages et les inconvénients de la conversion d'immeubles de bureaux spécifiques sur la base de cinq typologies et des exigences du code du bâtiment.
- **Un cadre d'évaluation pour les immeubles de bureaux** ([Annexe B](#))
- **Halifax Building Tours: A Photo Essay** ([Annexe C](#))
- **Un modèle d'évaluation des coûts de conversion** ([Annexe D](#))