



VERS UNE NOUVELLE VISION DU MOUVEMENT DU PATRIMOINE : CE QUI EST EFFICACE, CE QUI NE L'EST PAS ET CE QUI DOIT CHANGER

Un document de discussion en vue du Sommet national du patrimoine

INTRODUCTION

Quel est l'état actuel du patrimoine au Canada? Comment sommes-nous arrivés là? Où allons-nous?

Le mouvement du patrimoine a débuté en force comme un mouvement social radical, au milieu du siècle dernier. Les préoccupations des baby-boomers pour l'environnement et leur sens de justice sociale ont trouvé à s'exprimer dans un mouvement de conservation du patrimoine qui s'opposait aux dictats du modernisme dans l'architecture, l'urbanisme et les grands ouvrages publics. La conservation du patrimoine était un but et une passion.

Dans les décennies suivantes, des objectifs de conservation ont été intégrés aux politiques gouvernementales et aux pratiques d'urbanisme des municipalités. Cette évolution s'appuyait sur le concept des « trois piliers » formulés en 1974 par le premier directeur général de la fondation Héritage Canada, R.A.J. Phillips : un registre officiel des bâtiments du patrimoine; des mesures législatives pour les protéger; et une aide financière pour compenser les contraintes financières associées à la désignation. À bien des égards, la FHC faisait suite à la Convention du patrimoine mondial de 1972, que le Canada a signée en 1976 et à laquelle 185 autres pays avaient souscrit en 2008. Dans son article 5, la Convention du patrimoine mondial décrit les éléments de base nécessaires à une protection efficace du patrimoine national : des politiques générales intégrant le souci du patrimoine à d'autres programmes; une capacité d'action du gouvernement; une capacité en matière de recherche; des programmes de formation; et « les mesures juridiques, scientifiques, techniques, administratives et financières adéquates pour l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la réanimation de ce patrimoine ».

En 2001, le lancement de l'Initiative des endroits historiques (IEP) a ouvert la voie à une nouvelle coopération entre tous les paliers de gouvernement. D'importants résultats en ont découlé : les *Normes et lignes directrices nationales pour la conservation des endroits historiques au Canada*, qui sont une référence nationale fruit d'un effort collaboratif, et le *Répertoire canadien des lieux patrimoniaux*, une initiative pancanadienne de diffusion d'information sur Internet.

De prime abord, le Canada a réussi à combler les attentes créées par la Convention du patrimoine mondial de l'UNESCO en intégrant des politiques sur le patrimoine à de vastes programmes de planification, en créant des services techniques et services de recherche, et en adoptant des lois sur le patrimoine. Toutefois l'IEP n'a pas mené à un incitatif fiscal tant attendu pour la réhabilitation, ce qui peut être perçu comme un important échec. Dans le contexte du ralentissement économique mondial, le secteur du patrimoine commence à ressentir un recul par rapport aux réalisations des 40 dernières années, une érosion des mesures de protection établies de longue date, un apparent affaiblissement de la volonté politique – et du financement. En outre, les médias présentent souvent les préoccupations pour le patrimoine comme étant déconnectées de la réalité.

Lors de sa réunion d'octobre 2011, le Conseil national de la fondation Héritage Canada, qui regroupe des représentants d'organisations provinciales du patrimoine de partout au pays, a signalé la nécessité de reconsidérer la conservation du patrimoine au Canada : « *Le mouvement du patrimoine doit prendre l'initiative et imaginer une nouvelle façon d'assurer la protection du patrimoine. Une ancienne génération de conservation du patrimoine est passée et nous devons élaborer un plan stratégique complètement nouveau.* »

Le **Sommet national du patrimoine**, qui aura lieu du 11 au 13 octobre à Montréal, est destiné à mobiliser précisément dans ce sens les défenseurs du patrimoine ainsi que nos alliés et nos partenaires. Dans l'optique du thème de la conférence, **Ce qui est efficace, ce qui ne l'est pas et ce qui doit changer**, le présent document dresse un bilan national et tente de poser les jalons d'une nouvelle réflexion qui suscitera la discussion et le débat. Soyez-y, impliquez-vous et agissez!

CONSERVATION DU PATRIMOINE ET DURABILITÉ

Ce qui est efficace

La réutilisation des bâtiments patrimoniaux soutient la survie et le développement des collectivités existantes, tire parti des matériaux et de l'énergie qui ont déjà été investis, réduit les déchets de construction et de démolition, et évite l'impact environnemental de nouvelles infrastructures.

La réhabilitation crée aussi des emplois spécialisés parce qu'elle est une activité à très forte intensité de main-d'œuvre en comparaison à la nouvelle construction. En outre, il a été démontré que les projets de réhabilitation et les emplois qu'ils créent augmentent les revenus fiscaux à tous les échelons et produisent un effet d'entraînement dans les secteurs environnants.

Pour les défenseurs du patrimoine, la possibilité de mesurer les retombées de leur action en termes d'impacts environnementaux évités apporte un nouveau sens et une nouvelle valeur à la conservation du patrimoine et donne une nouvelle dimension au cri de ralliement en faveur de leur mouvement dynamique.

Ce qui ne l'est pas

Le « patrimoine » est perçu comme un très petit marché par rapport à l'univers des bâtiments existants. En conséquence, le mouvement du patrimoine peut être perçu comme étant un secteur insignifiant – ou pire : élitiste – qui ne s'attaque pas à de grands enjeux.

La société continue de privilégier le « nouveau » et considère en général le patrimoine comme étant vieux jeu et énergivore. Même les écologistes ont tendance à favoriser la construction « verte » neuve; pourtant dans presque tous les cas, la nouvelle construction même la plus verte ne peut pas rivaliser avec les avantages environnementaux de la réutilisation et l'adaptation de bâtiments existants.

En même temps, les défenseurs du patrimoine parlent volontiers de l'accroissement de la densité comme moyen de rendre les quartiers existants plus durables – mais combattent les démolitions et les projets de tours d'habitations qui augmenteraient la densité.

Ce qui doit changer

Et si le mouvement du patrimoine pouvait s'attaquer directement à la culture de la consommation et du jetable, et convaincre d'entretenir, réparer et réutiliser plutôt que de négliger, démolir et remplacer? Et si « patrimoine » s'imposait comme le contraire de « jetable »?

Et si nous devenions radicaux dans notre volonté de nous opposer aux changements nuisibles dans nos collectivités et d'associer la conservation du patrimoine à des choix sains et abordables en matière de style de vie – comme les déplacements à pied, en vélo et par les transports en commun?

Et si le mouvement du patrimoine élargissait son champ d'intérêt et d'influence au-delà des bâtiments du patrimoine – qui ne sont qu'un aspect relativement modeste de l'ensemble – pour englober tout l'environnement bâti (édifices existants, logements, paysages en milieu urbain et en milieu rural)?

Et si nous appliquions à la masse des bâtiments existants notre modèle d'intervention minimale, de réutilisation adaptée et de croissance à une échelle appropriée?

Et si nous faisons en sorte qu'il soit plus facile pour les propriétaires et gestionnaires de bâtiments et pour les quartiers tout entiers d'accroître la densité, de consommer moins d'énergie et d'adapter les immeubles à de nouvelles utilisations sans compromettre le caractère patrimonial – en faisant connaître les solutions existantes et en suscitant des recherches sur de nouvelles stratégies?

PATRIMOINE ET ÉCONOMIE

Ce qui est efficace

L'investissement dans la réhabilitation des bâtiments et sites anciens peut stimuler l'économie, créer des emplois et réduire les émissions de gaz à effet de serre – et, en plus, préserver et mettre en valeur des quartiers où il fait bon vivre, et améliorer la qualité de vie.

Des bâtiments anciens et des quartiers entiers sont revitalisés au moyen de solutions inédites, par des acteurs qui ne se considèrent pas nécessairement comme des défenseurs du patrimoine. Des groupes voués au développement communautaire, des initiatives d'amélioration commerciale, des sociétés de logement sans but lucratif, des projets visant la durabilité et l'écologisation et autres innovateurs sociaux s'entendent largement sur l'importance de la conservation des bâtiments anciens. Les districts du patrimoine sont reconnus comme de véritables aimants pour les milieux « créatifs », et les associations du patrimoine sont utilisées pour ajouter un cachet aux projets d'aménagement.

Le tourisme patrimonial est une industrie de plusieurs milliards de dollarsⁱ. À eux seuls, les lieux historiques nationaux contribuent au tourisme dans plus de 400 localités de toutes les régions du Canada, y apportant des dépenses directes, des dépenses des visiteurs et les retombées économiques qui en découlent.

Les provinces et municipalités avisées ont compris les avantages à offrir des incitatifs – subventions et allègements fiscaux – afin d'atténuer les coûts élevés et la complexité des projets patrimoniaux et de stimuler l'investissement privé.

Ce qui ne l'est pas

La construction à neuf reste le choix par défaut pour un éventail de raisons interreliées. Comme la réutilisation d'un bâtiment ancien est souvent plus complexe et moins prévisible que la construction d'un nouveau bâtiment, il peut être difficile d'obtenir du financement bancaire. Comme il y a moins de projets financés, moins d'entrepreneurs choisissent de se spécialiser dans ce domaine, de sorte qu'il est plus difficile de mener un projet à bien. Comme il y a moins de projets qui sont menés à bien, les organismes gouvernementaux et autres locataires potentiels hésitent à choisir des locaux patrimoniaux, ce qui limite la demande.

Les bâtiments existants n'exploitent pas nécessairement tout le potentiel de leur site, ce qui est un enjeu lorsqu'il s'agit d'un terrain précieux et que le zonage permet des immeubles plus hauts ou favorise une plus grande densité. Les propriétaires ne sont en général pas compensés convenablement vu l'avantage que retire le public du respect d'une désignation patrimoniale et de la préservation du caractère patrimonial.

Le gouvernement a pratiquement abandonné le patrimoine. Malgré plus de 30 ans d'efforts, non seulement n'y a-t-il aucun incitatif fiscal fédéral à la réhabilitation du patrimoine, mais le système fiscal fédéral contient toujours de puissants désincitatifs à la réutilisation d'immeubles anciensⁱⁱ. En même temps, de nouveaux incitatifs fiscaux ne cessent d'être offerts pour les investissements dans la mise à niveau de tours vieillissantesⁱⁱⁱ.

Les programmes d'incitatifs provinciaux et municipaux ne sont pas disponibles partout, sont habituellement modestes et n'assurent pas aux gouvernements un rendement mesurable au regard des revenus de taxes auxquels ils ont renoncé. Les remboursements de taxe reçus par les propriétaires ne sont pas nécessairement réinvestis dans les immeubles.

Ce qui doit changer

Et si du capital de risque était disponible pour les projets du patrimoine par l'entremise d'un programme fédéral de remboursement de la taxe foncière pour biens patrimoniaux, s'inspirant du programme d'assurance-prêt hypothécaire de la SCHL? Et si dans un tel programme des remboursements de taxe annuels pouvaient être affectés à des prêteurs reconnus, ouvrant la voie à des emprunts qui généreraient des milliards de dollars d'activité de construction^{iv}?

Et si nous redéfinissions l'incitatif fiscal fédéral à la réhabilitation du patrimoine comme un incitatif ou programme de financement plus général visant simplement la mise à niveau et l'adaptation de bâtiments existants? Et si nous rallions de puissants partenaires afin d'en faire une réalité, assortie d'un soutien technique pour garantir la protection du caractère patrimonial?

Et si les gouvernements s'engageaient à accorder le premier choix aux bâtiments du patrimoine quand ils cherchent des locaux à acheter ou à louer, de façon à contribuer à la « demande du marché » à l'égard des lieux historiques?

Et si le système fiscal était réformé de façon à reconnaître uniformément la contribution des propriétaires d'immeubles du patrimoine à l'environnement?

PATRIMOINE ET PERTINENCE

Ce qui est efficace

Selon un récent sondage réalisé par The Strategic Council, 75 % des Canadiens croient que « des immeubles historiques bien préservés et des quartiers plus anciens » sont importants ou très importants comme attributs souhaitables de leur collectivité.

Le domaine de la conservation du patrimoine a accru sa portée et sa pertinence depuis l'époque où il visait surtout les monuments. Il concerne aujourd'hui la préservation aussi bien de paysages urbains et de collectivités, et il met de plus en plus l'accent sur l'utilité économique de la conservation comme moteur de la revitalisation de quartiers et du tourisme. En outre, il insiste aussi maintenant sur son apport potentiel dans la lutte au changement climatique.

On attribue à la conservation du patrimoine l'élaboration de certains des premiers ensembles de règles destinées à « rehausser le caractère de lieux urbains vitaux ou prometteurs^v ».

Les membres de la prochaine génération – les « enfants du millénaire » ayant de 25 à 35 ans – sont instruits, adeptes de technologie et déterminés à changer les choses. Ils ne se contentent pas de rester à l'écart – quand ils croient à une cause, ils veulent l'appuyer, que ce soit en organisant un marathon ou en lançant une campagne de financement. Voilà qui augure bien pour les causes auxquelles ils souscrivent.

Ce qui ne l'est pas

Les défenseurs du patrimoine sont de plus en plus souvent en désaccord entre eux quant à savoir si des projets de réhabilitation du patrimoine ou de nouveaux projets dans des quartiers patrimoniaux sont souhaitables ou non. Même les restaurations de façades et le déménagement de bâtiments, que condamnaient jadis les professionnels du patrimoine, sont aujourd'hui acceptés dans des projets du patrimoine. Cette évolution suscite un débat au sujet des normes professionnelles et de la déontologie. Certains suggèrent que nous devons aller au-delà du souci des matériaux et de la forme, et reconnaître que la préservation de l'esprit d'un lieu, de récits et de traditions mérite autant d'attention, et peut-être même davantage.

Le grand public ne s'intéresse guère à ces débats internes, mais accourt aux endroits où le caractère patrimonial est généreusement agrémenté de commodités modernes. En même temps, des lieux historiques traditionnels peinent à attirer l'attention des visiteurs.

Le secteur sans but lucratif est confronté à un déclin des effectifs de membres et à une conjoncture difficile pour la philanthropie.

L'embourgeoisement et la conservation du patrimoine vont souvent de pair, aux dépens du logement abordable et du commerce indépendant.

Les efforts déployés par Habitat pour l'humanité pour aménager des logements abordables dans des bâtiments du patrimoine se sont avérés problématiques, en raison de la complexité et des coûts associés au respect des normes du patrimoine.

La conservation du patrimoine n'a pas suscité une adhésion enthousiaste de la part du grand public. Les défenseurs du patrimoine sont perçus comme étant négatifs, invoquant des règles pour empêcher des choses de se faire, pas les faciliter. Malgré ses débuts comme mouvement social radical, le mouvement canadien de la conservation du patrimoine n'a pas élargi ses horizons pour englober une mission sociale plus vaste.

Ce qui doit changer

Et si les défenseurs du patrimoine et les règlements visant à protéger le patrimoine devenaient connus pour ce qu'ils facilitent le soin et l'utilisation judicieuse de nos ressources bâties et naturelles?

Et si nous repositionnions la conservation du patrimoine comme une activité communautaire et populaire ayant comme but ultime de rehausser l'identité locale, l'autosuffisance économique, l'inclusion sociale et la vitalité culturelle?

Et si les organisations vouées au patrimoine parvenaient à quantifier les avantages tangibles qu'ils apportent à la société, et attiraient en conséquence des fonds gouvernementaux et des dons?

Et si nous dépassions l'orientation « bâtiments » pour adopter une orientation « humaine », reconnaissant que les endroits qui importent aux gens sont plus susceptibles d'être préservés?

Et si nous accordions autant d'attention à l'esprit d'un lieu, aux souvenirs, aux récits et aux traditions que nous le faisons aux aspects physiques, aux matériaux et aux formes?

PROTECTION DU PATRIMOINE ET RÉGLEMENTATION

Ce qui est efficace

Des milliers de biens du patrimoine et des centaines de districts du patrimoine, partout au pays, ont été reconnus et inscrits à des registres municipaux, et protégés en vertu de lois dans chaque province et territoire.

Le Répertoire canadien des lieux patrimoniaux – une base de données interrogeable centrale – contient de l'information sur des lieux historiques d'importance locale, provinciale, territoriale et nationale.

Ce qui ne l'est pas

La désignation patrimoniale n'est pas une entente légale entre des parties – pour être efficace, elle doit être imposée, et son respect doit être contrôlé. Son utilité dépend d'une volonté politique et du niveau d'expertise des élus municipaux, du personnel et des bénévoles qui l'administrent. De plus en plus, des administrations révoquent des désignations de biens du patrimoine en réponse à des difficultés financières ou pour supprimer des obstacles à des transformations.

La désignation entrave nécessairement les droits relatifs à la propriété privée. Même si on a démontré qu'elle stabilise ou même augmente la valeur d'un bien dans certaines situations, elle peut aussi limiter la capacité du propriétaire d'exploiter pleinement son potentiel financier. À moins que la désignation ne soit accompagnée d'incitatifs et de financement conséquents reconnaissant la contribution du propriétaire à l'intérêt commun et allégeant les coûts de l'entretien et des réparations, rares sont les propriétaires qui la demandent, et les gouvernements peuvent être réticents à l'imposer.

Le manque de prévisibilité quant à la façon dont les valeurs patrimoniales seront interprétées et quant aux modalités d'application de la désignation peut aussi être un facteur limitatif.

Des plans de quartier et des décisions locales sont remis en cause par les conseils municipaux ou des commissions provinciales, ce qui suscite un cynisme croissant dans le milieu de la promotion immobilière.

Enfin, les bâtiments du patrimoine désignés continuent de disparaître du fait d'être négligés – une situation que même les règlements municipaux sur l'entretien des propriétés et sur les immeubles abandonnés ne peuvent pas prévenir efficacement.

Ce qui doit changer

Et si la démarche de désignation et de protection des lieux historiques dépassait le cadre du bâtiment individuel?

Et si nous pouvions communiquer les valeurs du patrimoine, les buts du patrimoine et le niveau de protection nécessaire d'une façon simple, transparente et convaincante?

Et si nous pouvions encourager un vaste élan volontaire en faveur de la protection des lieux historiques en offrant des avantages fiscaux séduisants et une exonération des gains en capital en contrepartie du don d'une servitude ou d'un engagement de conservation – dans l'esprit du Programme des dons écologiques administré par Environnement Canada et les provinces^{vi}?

Conclusion

Les lieux historiques sont les pierres angulaires du souvenir, du sentiment d'appartenance et de la communauté. La conservation, la réhabilitation, la protection et la mise en valeur des bâtiments, des sites naturels et des collectivités du patrimoine du Canada créent des lieux de vie agréables, réduisent le remblayage, produisent des retombées économiques et préservent le souvenir, l'histoire et l'identité.

La conservation du patrimoine a beaucoup à offrir à la société, mais il reste qu'en tant que promoteurs de la conservation, nous avons encore beaucoup à faire pour nous préparer à relever de nouveaux défis.

Le Sommet national du patrimoine est une occasion opportune de réfléchir à l'histoire, à l'identité et au contexte sociétal changeant du mouvement du patrimoine, et d'unifier et renforcer la voix du secteur. Ensemble, nous devons examiner le système et les outils avec lesquels nous travaillons. Nous devons dégager un consensus sur les défis prioritaires et établir un plan d'action collectif. Il nous faut toujours plus de talent et d'humanité, ainsi que d'art et de sciences, pour assumer notre rôle de médiateurs et d'interprètes de la valeur du patrimoine.

Remerciements

La FHC est reconnaissante aux nombreuses personnes qui ont contribué de diverses façons au présent document. Certains ont soumis du texte que nous avons emprunté sans gêne, tandis que d'autres ont prodigué commentaires, conseils et nouvelles idées. Nous les remercions toutes de leur apport.

Notes

ⁱ Le secteur canadien de la culture assure environ 3,8 % du PIB canadien, soit 39 milliards de dollars par année – dont 1 milliard de dollars est attribué au segment de l'industrie de la culture désigné comme relevant du patrimoine.

ⁱⁱ Le remboursement de la TPS pour les maisons neuves favorise la démolition et la construction à neuf et ne tient aucun compte de la rénovation soignée de bâtiments existants. Le traitement fiscal imprévisible des frais de réhabilitation peut faire varier le bilan d'un projet dans une proportion atteignant les 60 % – ce qui dissuade les investisseurs. Les propriétaires d'immeubles à revenus (y compris maisons et immeubles d'appartements) peuvent obtenir une déduction fiscale fédérale en les démolissant.

ⁱⁱⁱ « A Second Life for Tall Buildings », dans *Building*, décembre 2011 / janvier 2012.

^{iv} Le programme d'assurance-prêt hypothécaire de la Société canadienne d'hypothèques et de logement stimule la construction résidentielle et rend le logement plus abordable pour les Canadiens depuis plus de 70 ans.

^v Michael Dobbins, *Urban Design and People*.

^{vi} Le Programme des dons écologiques (PDE) a été lancé en 1995 par des modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Des centaines de Canadiens ont fait des centaines de dons écologiques, ce qui a protégé plus de 46 000 hectares de terres écosensibles valant près de 150 millions de dollars. Des dons écologiques peuvent être des dons de terres (droit de propriété directe) ou d'intérêts partiels dans des terres, y compris des conventions et des servitudes de conservation. En plus de la déduction fiscale pour don à un organisme de bienfaisance (pour les particuliers) et de la déduction pour dons de bienfaisance (pour les sociétés), les dons sont exemptés de toute taxe sur les gains en capital acquis. Les dons de conventions et servitudes de conservation sont seulement possibles en raison des mesures législatives connexes adoptées par les provinces, et sont un excellent exemple de coopération fédérale-provinciale pour la conservation du capital naturel et de la diversité biologique sur les terres privées au Canada. Pour assurer la protection perpétuelle du don, des obligations fiscales spéciales sont prévues pour les bénéficiaires de dons écologiques s'ils apportent à la propriété des modifications qui ne sont pas autorisées par Environnement Canada.