

Rapport de synthèse



Le secteur des services financiers et le réaménagement des terrains contaminés



© Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, 1997

Tous droits réservés. Aucune partie de ce document couverte par les droits d'auteur ne peut être reproduite ou utilisée sous quelque forme que ce soit : graphique, électronique, mécanique (y compris photocopie), enregistrement, collage, système d'accès électronique, sans la permission écrite de l'éditeur.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre :

Le secteur des services financiers et le réaménagement des terrains contaminés : rapport de synthèse

Publié aussi en anglais sous le titre : The financial services sector and brownfield redevelopment: background
ISBN 1-895643-59-7

1. Sites contaminés — Canada. 2. Promotion immobilière — Canada — Finances. 3. Immobilier d'entreprise — Canada — Finances. 4. Villes — Rénovation — Canada — Finances. I. Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (Canada).

HD316.F5614 1997 332.7'2 C97-900828-X

Ce livre est imprimé sur papier répondant au Choix environnemental (plus de 50% de papier recyclé, 10% en fibre post-consommation; encre végétale). La couverture qui contient du papier recyclé est traitée avec des produits sans cire, à base d'eau.

Table ronde nationale sur
l'environnement et l'économie

344, rue Slater, bureau 200
Ottawa (Ontario)
Canada K1R 7Y3

Tél. : (613) 992-7189

Télec. : (613) 992-7385

Courrier électronique : admin@nrtee-trnee.ca

Web : <http://www.nrtee-trnee.ca>

D'autres publications disponibles dans la série Rapports de synthèse de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie :

1. Le développement durable des transports au Canada
2. Le virage écologique : une réponse à la demande étrangère de produits et services plus écologiques par l'approvisionnement fédéral
3. La question des sites contaminés au Canada
4. Amélioration des données propres à l'état du terrain
5. Élimination des obstacles au réaménagement des terrains contaminés à des fins résidentielles
6. La mesure de l'éco-efficacité dans l'entreprise

All publications of the National Round Table on the Environment and the Economy are also available in English.

Pour commander :

Éditions Renouf Ltée

5369, chemin Canotek, #1

Ottawa (Ontario) K1J 9J3

Tél. : (613) 745-2665

Télec. : (613) 745-7660

Internet : <http://fox.nstn.ca/~renouf/>

Courrier élec. : order.dept@renoufbooks.com

Prix : 8,95 \$ plus frais d'expédition et taxes

Société canadienne d'hypothèques
et de logement

700, chemin Montréal

Ottawa (Ontario)

Canada K1A 0P7

Web : www.cmhc-schl.gc.ca

Rapport de synthèse



Le secteur des services financiers et le réaménagement des terrains contaminés

Préparé par Dillon Consulting, GlobalRisk Management et TECSULT pour les membres du Groupe de travail du Programme des services financiers.

Les opinions exprimées dans cette étude n'appartiennent qu'à leurs auteurs et ne représentent pas forcément la position de la SCHL ou de la TRNEE et de ses membres.

Mandat

La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) a été créée pour *jouer un rôle catalyseur dans la définition, l'interprétation et la promotion, pour tous les secteurs de la société canadienne de même que pour toutes les régions du pays, des principes et de la pratique du développement durable*. Cet organisme a pour rôle particulier de définir les problèmes qui ont des implications à la fois environnementales et économiques, d'analyser ces implications, et de tenter de définir des mesures qui permettront de trouver un juste équilibre entre la prospérité économique et la protection de l'environnement.

Les travaux de la TRNEE visent à améliorer la qualité de l'élaboration de politiques environnementales et économiques en fournissant aux décideurs l'information nécessaire pour faire des choix éclairés qui permettront d'assurer un avenir viable pour le Canada. La TRNEE tente de remplir son mandat comme suit :

- indiquer aux décideurs et aux leaders d'opinion le meilleur moyen d'intégrer les considérations économiques et environnementales dans la prise de décisions;
- solliciter activement l'opinion des intervenants qui sont directement touchés par un problème et offrir un lieu de rencontre neutre où ils peuvent tenter de résoudre les problèmes et surmonter les obstacles qui entravent le développement durable;
- analyser les faits et tendances de l'environnement et de l'économie dans le but de définir les changements qui favoriseront le développement durable au Canada;
- recourir aux résultats de la recherche et de l'analyse, en particulier des consultations à l'échelle nationale, pour aboutir à une conclusion quant à l'état du débat sur l'environnement et l'économie.

Les rapports de la nouvelle série de la TRNEE, *État du débat*, présentent une synthèse des résultats des consultations menées auprès des parties intéressées sur les débouchés qui pourraient s'offrir au développement durable. Ils présentent également de manière sommaire l'ampleur du consensus et les motifs de divergences. Ils étudient en outre les conséquences de l'action ou de l'inaction, et préconisent des mesures précises auxquelles divers intervenants peuvent recourir pour promouvoir le développement durable.

Membres de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

La TRNEE se compose d'un président et d'au plus 24 autres Canadiens éminents nommés par le gouvernement fédéral pour représenter un vaste éventail de régions et de secteurs, dont le monde des affaires, le milieu syndical, le milieu universitaire, les organismes de protection de l'environnement et les Premières nations. Les membres de la TRNEE se réunissent en table ronde quatre fois par an pour faire le point sur les travaux en cours de l'organisme, pour établir des priorités et pour lancer de nouveaux programmes.

Président

D^r Stuart Smith
Président
ENSYN Technologies Inc.

Vice-Présidente

Lise Lachapelle
Présidente-directrice générale
Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers

Vice-Présidente

Elizabeth May
Directrice générale
Sierra Club du Canada

Paul G. Antle

Président-directeur général
SCC Environmental Group Inc.

Jean Bélanger

Ottawa (Ontario)

Allan D. Bruce

Administrateur
Joint Apprenticeship and Training Plan
Union internationale des opérateurs de machines lourdes (section locale 115)

Patrick Carson

Conseiller en planification stratégique
Les companies Loblaw - Weston

Elizabeth Jane Crocker

Copropriétaire, P'lovers

Johanne Gélinas

Commissaire
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

Sam Hamad

Vice-président
Roche Construction

D^r Arthur J. Hanson

Président-directeur général
Institut international du développement durable

Michael Harcourt

Associé principal
Développement durable
Sustainable Development Research Institute

Cindy Kenny-Gilday

Yellowknife, T.N-O

D^r Douglas Knott

Professeur émérite
Université de la Saskatchewan

Anne Letellier de St-Just

Avocate

Ken Ogilvie

Directeur général
Pollution Probe Foundation

Joseph O'Neill

Vice-président
Bois et forêts
Repap New Brunswick Inc.

Dee Parkinson-Marcoux

Présidente
CS Resources Limited

Carol Phillips

Directrice de l'éducation et des affaires internationales
Travailleurs canadiens de l'automobile

Angus Ross

Président
SOREMA Management Inc.
et Fondateur de pouvoir, SOREMA,
direction canadienne

John Wiebe

Président-directeur général
GLOBE Foundation of Canada et
Vice-président exécutif
Asia Pacific Foundation of Canada

Directeur général et premier dirigeant

David McGuinty

Table des matières

Préface	vii
Sommaire	ix
Introduction	xi
1 Les terrains contaminés : Aperçu général	
Définition du réaménagement des terrains contaminés	2
Obstacles au réaménagement des terrains contaminés	3
Nombre de terrains contaminés	4
Caractéristiques géographiques des terrains contaminés	6
2 Le problème	
Facteurs à l'origine des terrains contaminés	10
Économie des terrains contaminés	13
3 Secteur des services financiers	
Les intervenants	18
Possibilités d'affaires et défis	20
4 Réaménagement des terrains contaminés : stratégies d'encouragement	
En quête d'incitatifs	34
Incitatifs monétaires directs	36
Incitatifs indirects	41
5 Une fondation pour l'avenir	
Considérations sur l'évaluation des stratégies	48
Leçons à tirer	48
Références	57
Annexes	
A Bibliographie	61
B Réponses au questionnaire rempli localement selon la province	66
Liste des tableaux	
1.1 Évaluation du nombre de terrains contaminés	5
3.1 Répartition du financement de l'immobilier commercial et du risque environnemental	22

Sigles et abréviations

BSIF	Bureau du surintendant des institutions financières
CCME	Conseil canadien des ministres de l'Environnement
CERCLA	<i>Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act</i> (États-Unis)
EPA	Environmental Protection Agency (États-Unis)
PNALC	Programme national d'assainissement des lieux contaminés
REUS	Redevelopment of Urban Sites Team (Detroit, Michigan, États-Unis)
SADC	Société d'assurances-dépôt du Canada
TRNEE	Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

Préface

La revitalisation ou le réaménagement des terrains contaminés, soit des sites abandonnés ou sous-exploités en raison d'une contamination industrielle, présente d'intéressantes possibilités, surtout dans les régions urbaines très peuplées. Néanmoins, plusieurs membres du secteur des services financiers hésitent encore à financer des projets de réaménagement de ce genre malgré leur grand potentiel économique. La réticence des banques, des sociétés de fiducie, des compagnies d'assurance et des courtiers en investissement tient à divers facteurs dont l'imprécision des cadres de travail législatifs sur la gestion des risques en matière de crédits environnementaux; le manque de clarté des lois quant à la responsabilité du prêteur; et l'absence de normes d'évaluation applicables aux terrains contaminés.

Au Canada comme aux États-Unis, on a eu recours à diverses stratégies pour stimuler l'investissement dans des sites contaminés. En ce qui a trait au secteur public, les plus grandes réussites découlent généralement de projets qui combinent des programmes d'incitatifs économiques et des programmes d'incitatifs indirects, comme la réforme législative. Ces mesures d'encouragement visent à promouvoir des pratiques novatrices et à favoriser l'éclosion de solutions au sein du secteur privé.

En vue de faire sa part à ce chapitre, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) a mis sur pied un Programme des services financiers. Ce programme visait à déterminer les obstacles et les solutions au réaménagement des terrains contaminés et autres sites semblables, et à améliorer la qualité des données sur l'état environnemental des terrains. Ce rapport de synthèse, qui a profité du soutien financier de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), examine certains de ces obstacles et présente une série de « meilleures pratiques » tirées des expériences canadienne et américaine.

En outre, ce rapport de synthèse s'accompagne de trois rapports additionnels produits grâce au Programme des services financiers de la TRNEE, soit *La question des sites contaminés au Canada*; *Amélioration des données propres à l'état du terrain*; *Élimination des obstacles au réaménagement des terrains contaminés à des fins résidentielles*. Ces rapports de synthèse visent à alimenter le débat et à stimuler les échanges parmi les principaux groupes d'intérêt. En guise de suivi, le Programme des services financiers de la TRNEE a organisé divers ateliers et rédigé un rapport sur L'État du débat.

Le présent rapport a été rédigé par Dillon Consulting, GlobalRisk Management et TECSULT, sous la direction du Groupe de travail sur les services financiers. Les auteurs assument l'entière responsabilité de l'interprétation donnée aux documents. Le contenu du rapport ne reflète pas nécessairement les vues de la TRNEE ou de la SCHL.

Angus Ross

Président, Groupe de travail affecté au Programme des services financiers
Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

Debra Darke

Directrice, Directions des recherches
Société canadienne d'hypothèques et de logement

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie
Groupe de travail du Programme des services financiers

Président

Angus Ross

Président

SOREMA Management Inc.

Carol Anne Bartlett

Conseillère générale adjointe

Service juridique, Siège social

Banque royale du Canada

Beth Benson

Chef de projet pour l'assainissement des sites

Waterfront Regeneration Trust

Douglas M. Bisset

Bisset Engineering Inc.

Wally Braul

Avocat

Président

West Coast Environmental Law Association

J. Anthony Cassils

Conseiller en politiques

TRNEE

Luc Charbonneau

Directeur

Samson Béclair Deloitte Touche

Wayne Proctor

Gérant

Services des prêts

Credit Union Central of British Columbia

Dick Stephens

Directeur

Services légaux et affaires intergouvernementales

Sommaire

Au Canada, l'émancipation des premiers centres urbains, généralement situés près des entrepôts ferroviaires, des ports océaniques et des voies navigables intérieures, a grandement contribué à la contamination des terrains. Au fur et à mesure que l'exploitation des sites urbains prenait de l'ampleur, on a eu tendance à abandonner ou à sous-exploiter les terrains contaminés. Mais depuis peu, ces terrains ont commencé à attirer l'attention, en raison du regain d'intérêt envers les projets de planification axés sur la revitalisation des propriétés au coeur même des villes.

En général, les terrains contaminés, soit des sites abandonnés ou sous-exploités par suite d'une contamination industrielle, sont situés dans des zones urbaines fortement peuplées. Leur regain ou leur réaménagement offre donc d'intéressantes possibilités. Néanmoins, l'incertitude qui règne face aux projets d'assainissement, aux modes d'approbation, aux questions de responsabilité, aux coûts et processus légaux, aux aspects techniques du réaménagement, à l'évaluation et à l'acquisition des terrains, de même qu'aux obligations de suivi et d'entretien, ont contribué à refroidir l'ardeur des parties intéressées.

Un des principaux obstacles au réaménagement des terrains contaminés tient au manque de soutien financier. En raison de l'incertitude et des risques associés au réaménagement de tels sites, le secteur des services financiers, qui regroupe les banques, les sociétés de fiducie, les compagnies d'assurance et les courtiers en investissement, hésite toujours à financer les projets de réaménagement. En outre, les cadres de travail réglementaires imposés par le gouvernement fédéral et les entités provinciales ne fournissent pas aux gérants des institutions financières de directives claires sur la gestion des risques en matière de crédits environnementaux. Les lois sur la responsabilité des prêteurs demeurent éparpillées et vagues. Il existe peu de normes d'évaluation applicables aux terrains contaminés. Par conséquent, le secteur des services financiers n'est pas en mesure d'établir et de quantifier les risques en matière de crédits environnementaux, ce qui alimente la réticence envers ce type de financement.

Aux États-Unis et, dans une moindre mesure, au Canada, on a eu recours à diverses stratégies pour stimuler l'investissement dans les terrains contaminés. Il peut s'agir de stratégies directes ou indirectes. Les stratégies directes visent surtout l'aspect monétaire. Elles tentent d'améliorer le taux de rendement des investisseurs et peuvent comprendre les prêts, les garanties d'emprunt, les tarifs, les incitatifs fiscaux ou les mesures de participation aux avoirs. Les stratégies indirectes visent d'abord à réduire le risque chez les investisseurs et peuvent comprendre les réformes réglementaires, les programmes d'assainissement volontaire, l'assurance responsabilité et l'assurance financière, ainsi que les services d'information et de planification stratégique aptes à aider les investisseurs éventuels à mieux cerner les facteurs de risque.

Au Canada, il n'est pas facile d'établir le juste mérite de telles stratégies en raison de divers facteurs. D'une part, les Canadiens n'ont aucune expérience directe dans plusieurs domaines du réaménagement. Nombre de ces stratégies, y compris celles en

vigueur à l'étranger, s'avèrent très récentes puisqu'elles n'existent que depuis deux ou trois ans. En outre, il est difficile d'adapter l'expérience américaine au contexte canadien, compte tenu des différences marquées entre les systèmes législatifs, réglementaires, judiciaires et financiers en vigueur dans les deux pays.

Les incitatifs économiques directs s'avèrent généralement plus prometteurs que les incitatifs indirects, selon les rares données disponibles. En particulier, les programmes hybrides qui intègrent des incitatifs directs et des incitatifs indirects soigneusement ciblés présentent un grand potentiel. Les expériences d'autres juridictions confirment la nécessité d'un engagement quelconque de la part du secteur public pour donner de l'élan aux projets dans les régions qui abritent les sites contaminés. Dans les marchés forts, le niveau d'intervention sera moindre que dans les marchés faibles qui, depuis les années 80, demeurent hantés par le spectre des pertes immobilières.

Le présent rapport décrit divers facteurs clés qui ont contribué au succès des projets de réaménagement dans d'autres juridictions, dont les suivants :

- les réformes législatives qui permettent d'établir la responsabilité environnementale devraient fournir un cadre de travail national cohésif et consistant;
- les niveaux de gouvernement qui ont l'autorité voulue pour imposer des taxes sur le revenu aux sociétés devraient songer à adopter des programmes d'incitatifs fiscaux comme la radiation accélérée des frais de nettoyage, en vue de stimuler l'engagement du secteur privé.

Ces mesures publiques constituent les pierres angulaires d'un mouvement qui pourrait inciter le secteur privé à agir positivement dans les secteurs suivants :

- un changement d'attitude permettrait au secteur des services financiers de dévier de sa trajectoire traditionnelle centrée sur les profits et d'épouser activement une cause d'intérêt public;
- le secteur des services financiers mettrait en oeuvre des projets de sensibilisation qui l'aideraient à se familiariser davantage avec les questions de risque environnemental;
- l'industrie de l'assurance adopterait des pratiques novatrices qui lui permettraient d'offrir des couvertures environnementales nouvelles et pratiques;
- les prêteurs concevraient des projets grâce auxquels ils exploiteraient de façon plus globale les régimes d'assurance en place et les mécanismes de transfert du risque du secteur privé.

Les conclusions énumérées ci-dessus sont tirées d'une étude préliminaire de la recherche et des activités actuelles dans ce domaine et ne constituent que des recommandations globales en faveur de l'action. Néanmoins, il est à souhaiter qu'elles contribueront à alimenter la réflexion et à enrichir le débat parmi les parties intéressées.

Introduction

Depuis quelques années, le réaménagement des terrains contaminés est devenu un problème important dans de nombreuses municipalités partout au Canada. Cet intérêt est né de la conjonction de plusieurs facteurs, dont l'abandon de plus en plus marqué du mouvement « d'expansion tentaculaire des villes » au profit de l'intensification de l'aménagement urbain, une connaissance plus approfondie de la notion de contamination des sites, de l'évaluation des risques et des moyens de les prévenir, d'une plus grande insistance sur le fait que les infrastructures peuvent appuyer le réaménagement dans certaines juridictions, du désir de revitaliser les zones urbaines en déclin et, ce qui est peut-être le plus important, de la réussite exemplaire des États-Unis dans le réaménagement des terrains contaminés.

Le principal élément qui sous-tend la décision de réaménager éventuellement un terrain contaminé est le potentiel de succès d'un tel projet sur le plan économique. Le secteur des services financiers (c.-à-d., les banques, les sociétés de fiducie et de prêt, les sociétés d'assurance et les courtiers en valeurs mobilières) a un rôle essentiel à jouer dans l'évaluation des risques et du rendement économique, ainsi que dans le financement des projets éventuels. Cependant, ce secteur ne constitue qu'un partenaire parmi d'autres du réaménagement des terrains contaminés. Les gouvernements locaux et provinciaux, les promoteurs et le public ont également un rôle important à jouer dans l'élimination des obstacles au nettoyage des sites et dans leur réutilisation. Les consortiums financiers privés (groupes de capitaux à risques) ont également un rôle essentiel à jouer dans le financement du réaménagement des terrains contaminés. Il va de soi qu'une approche intégrée du réaménagement de ces sites est nécessaire, y compris un partenariat entre tous ces secteurs, et une combinaison de stratégies comprenant une réforme de la réglementation, des incitatifs financiers, l'éducation et une meilleure expertise du point de vue de la technique et de la gestion des données.

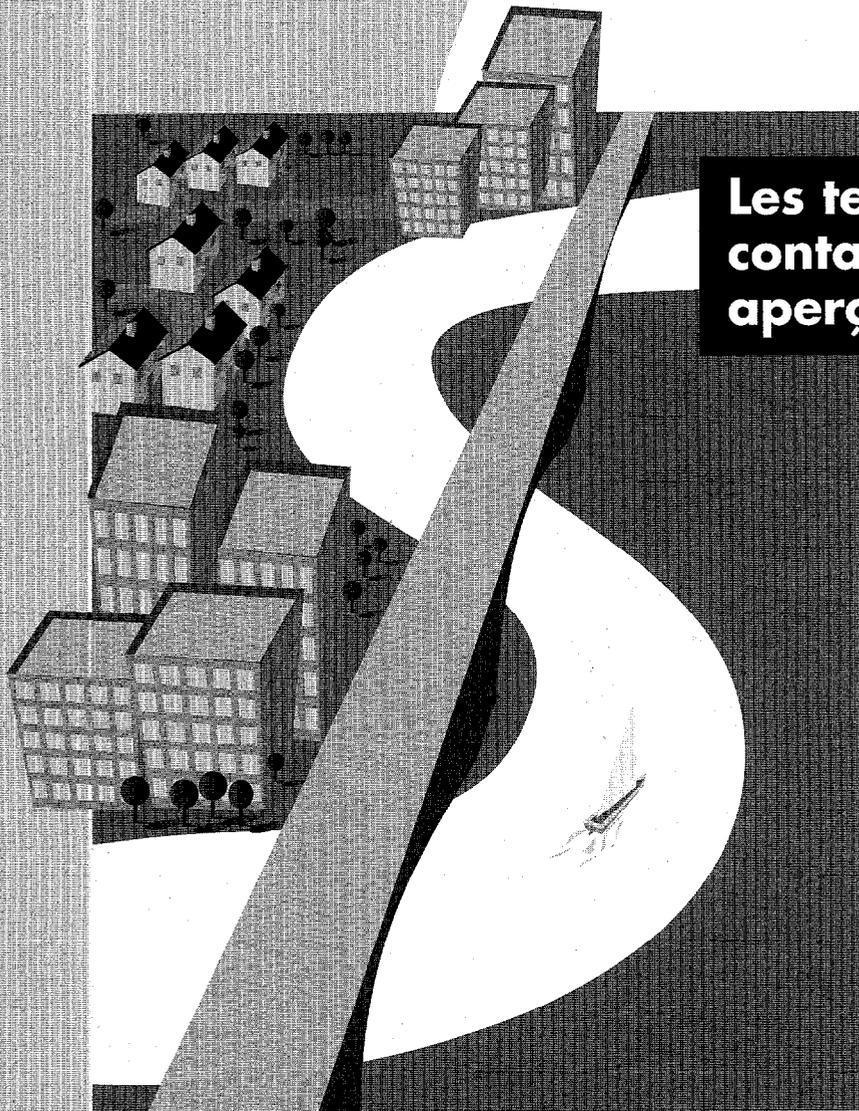
Dans ce document, nous examinons ce que le secteur des services financiers peut faire pour faciliter le réaménagement des terrains contaminés ainsi que les possibilités et les défis qui se présentent. Aux fins du présent rapport, le secteur des services financiers comprend les quatre « piliers » institutionnels que sont les banques, les sociétés de fiducie, ainsi que les courtiers en assurance et en valeurs mobilières. Cette publication figure parmi les nombreux documents de travail qui serviront à alimenter la discussion sur le Programme des services financiers de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE). Il s'agit, entre autres, des documents suivants :

- *Élimination des obstacles au réaménagement des terrains contaminés à des fins résidentielles*, produit en collaboration avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement;
- *Amélioration des données relatives à l'état environnemental de certains sites*, produit en collaboration avec Statistique Canada;
- *Problèmes des sites contaminés au Canada*, produit en collaboration avec le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME).

Le Programme des services financiers de la TRNEE comprend la tenue d'une série d'ateliers dans les grands centres du Canada. Ces ateliers regrouperont divers partenaires chargés d'étudier les problèmes soulevés dans les documents mentionnés ci-dessus. Il est à souhaiter que ces ateliers favoriseront l'élaboration de solutions pratiques qui permettront de régler certains problèmes particuliers, de rédiger un document de base sur les sites contaminés, de mieux comprendre la problématique de ces sites et de sensibiliser davantage les gens à la nécessité d'améliorer les pratiques en matière de gestion des terres.

Le groupe d'étude, dont les membres provenaient de toutes les régions du Canada, a mené une enquête portant sur l'emplacement des terrains contaminés dans l'ensemble du pays, l'accessibilité des données sur ces sites et les lacunes actuelles à ce niveau. La collecte des données s'est effectuée au moyen d'entrevues téléphoniques sélectives et d'une revue de la documentation. La recherche primaire et la revue approfondie de la documentation devaient servir à déterminer les possibilités et défis liés au réaménagement des terrains contaminés, de même que les stratégies proposées en vue d'encourager le secteur des services financiers à se lancer dans ce type de réaménagement au Canada et ailleurs.

Ce rapport comprend six chapitres. Le chapitre 1 donne la définition d'un terrain contaminé et étudie les obstacles à son réaménagement. Il fait état, en bref, de l'emplacement, des caractéristiques géographiques, du nombre et des sources de données sur les terrains contaminés au Canada. Le chapitre 2 examine les facteurs qui ont contribué à l'apparition de ces sites et le rôle de l'économie foncière urbaine dans leur réaménagement. Le chapitre 3 donne un aperçu du secteur canadien des services financiers, ainsi que des possibilités d'affaires et des défis liés au réaménagement des terrains contaminés. Le chapitre 4 trace un bilan des stratégies mises en oeuvre au Canada et ailleurs en vue d'encourager ce type de réaménagement. Le chapitre 5 met l'accent sur les leçons à tirer et sur la réaction du secteur des services financiers aux stratégies exposées au chapitre 4. Le rapport présente également un résumé des principaux modèles et stratégies ayant pour but de favoriser le réaménagement des terrains contaminés. Les annexes comprennent une bibliographie et une série de données supplémentaires sur l'état des terrains contaminés à travers le pays.



**Les terrains
contaminés :
aperçu général**

Définition du réaménagement des terrains contaminés

Aux fins du présent rapport et de l'étude menée par le Programme des services financiers de la TRNEE, la définition du réaménagement des terrains contaminés s'élabore comme suit :

Par réaménagement des terrains contaminés, on entend le réaménagement d'un site sous-utilisé qui présente une possibilité de réhabilitation des sols et des eaux souterraines contaminés et qui se situe à un endroit où existent déjà des services municipaux. En ce qui concerne la planification et l'utilisation des terrains, et hormis la question de contamination, un réaménagement de terrain contaminé affecterait un lieu où il serait souhaitable de revitaliser le noyau urbain en utilisant les terrains de la même façon qu'actuellement ou de façon plus intensive.

Cette définition du réaménagement des terrains contaminés aux fins du secteur des services financiers fait état des divers facteurs qui contribuent à la décision d'investir dans le réaménagement. Le réaménagement de ces sites est donc un processus économique dans lequel le secteur des services financiers a un intérêt manifeste et dont les municipalités peuvent également tirer profit, du point de vue économique, grâce à une utilisation plus intensive des terrains situés dans le noyau urbain.

Par site contaminé, on entend un site dont le terrain et l'eau, après des tests adéquats, ne répondent pas aux normes de qualité fixées par le gouvernement. Un terrain contaminé constitue une catégorie parmi d'autres qui englobent toute une gamme de contaminants possibles. Certaines contaminations semblent si graves et si coûteuses à réaménager qu'il s'avérerait difficile d'y intéresser le secteur privé. Par ailleurs, dans certains cas, la contamination est si minime que le fait de devoir s'en préoccuper ne peut avoir d'influence significative sur une proposition de réaménagement. Ce sont donc tous les sites qui tombent entre ces deux extrêmes qui peuvent faire l'objet d'un réaménagement de terrains contaminés. Il est difficile d'établir des limites inférieures et supérieures précises entre lesquelles un site tomberait sous le coup de la définition. Il est plus que probable que chaque cas devrait être étudié selon ses propres mérites afin de déterminer si la contamination est négligeable, si elle est trop sérieuse ou s'il est économiquement rentable d'y remédier.

On a assisté, au cours des dernières années, à une augmentation de la compréhension et des préoccupations relatives à la qualité environnementale des ressources foncières du pays. Dans le cas des terrains contaminés, la première réaction a naturellement été de s'en tenir loin parce que l'on avait l'impression que ces sites représentaient des risques incontrôlables. Les différents partenaires n'ont pas réussi à s'entendre sur des principes communs qui auraient permis de procéder au réaménagement, de telle sorte que de nombreux sites sont devenus sous-utilisés.

Les terrains contaminés se trouvent la plupart du temps en zone urbaine. Abstraction faite du problème de contamination, ils présentent des possibilités intéressantes de réaménagement. Cet attrait tient à l'existence de services municipaux et d'un emplacement apte à favoriser un réaménagement intégré et planifié de terrains urbains. Il est peu probable que le réaménagement d'un site rural contaminé puisse

présenter l'un quelconque des autres avantages d'un site urbain. Ajoutons qu'il existe probablement, à proximité immédiate, des terrains qui ne seraient pas frappés du stigmate de la contamination.

Au Canada, par tradition, le développement se reflète dans l'emplacement urbain des terrains contaminés. Au moment où le problème de la contamination n'était pas très bien compris par l'ensemble de la population, les centres urbains du pays se sont développés autour des grands modes de transport de l'époque. C'est pourquoi la contamination est associée au transport par voie d'eau et par voie ferrée. Les centres urbains canadiens ont pris leur expansion autour des installations ferroviaires. De la même façon, les Canadiens ont fait largement appel, historiquement, aux ports océaniques et aux voies navigables inférieures pour le transport des marchandises. Là où se trouvaient les gares intermodales existait le risque de contamination par les produits manipulés eux-mêmes, mais aussi par les combustibles et les matériaux utilisés par les industries de soutien du transport.

Au fur et à mesure que se modifiait le type d'utilisation des terrains au cœur de la cité, ceux-ci ont été abandonnés ou, à tout le moins, sont devenus sous-utilisés. Les planificateurs urbains ont récemment mis l'accent sur la revitalisation des terrains du centre-ville. De plus, étant donné la diminution des dépenses en capital pour l'infrastructure du transport, l'intensification de l'utilisation des terrains est devenue un facteur de motivation en soi. Les possibilités d'intensification touchant naturellement les terrains sous-utilisés, le réaménagement des terrains contaminés est aujourd'hui étroitement lié à l'intensification urbaine.

Obstacles au réaménagement des terrains contaminés

Pour arriver à comprendre et à définir ce qu'est le réaménagement des terrains contaminés, il importe de déterminer les obstacles à franchir. Au moment d'entreprendre le réaménagement d'un terrain contaminé, on constate souvent l'absence de toute certitude et de toute finalité au niveau du processus de planification et d'approbation. Les personnes intéressées hésitent à entreprendre le réaménagement de terrains, même les moins contaminés, à cause des problèmes réels ou perçus qui peuvent surgir et de l'incertitude entourant toute la question du nettoyage et de l'approbation. Elles estiment que le processus est compliqué et confus, et qu'il risque d'alimenter l'inquiétude et l'opposition du public. Les intervenants n'ont aucune certitude quant à la responsabilité qu'ils devront assumer advenant le réaménagement d'un site qu'ils possèdent déjà ou d'un site qui, dans un marché concurrentiel, constituerait une excellente occasion de réaménagement. Une incertitude supplémentaire tient au processus et aux coûts reliés aux aspects juridiques et techniques du projet. Cette incertitude porte sur l'évaluation du site, le processus d'acquisition, celui du réaménagement, ainsi que sur la surveillance et l'entretien d'un site réaménagé. Enfin, en ce qui concerne les aspects économiques du réaménagement des terrains contaminés, l'ensemble des facteurs d'incertitude ou des obstacles associés à ces sites explique que le secteur des services financiers soit hésitant devant ce type de projet ou que le coût des transactions ait augmenté au point de perdre tout intérêt économique. On peut donc dire que les principaux obstacles au réaménagement tiennent à l'absence de soutien financier et au manque d'intérêt à l'égard de tels projets.

Nombre de terrains contaminés

Il n'existe pas de données fiables et systématiques sur le nombre et l'emplacement des terrains contaminés dans chaque province canadienne.

Les données varient quant au niveau de détail et ne sont, parfois, que des estimations subjectives. En vue de tracer un tableau plus objectif de la situation, une enquête a été menée dans l'ensemble du pays et divers documents publiés ont été examinés. Voici le résumé des constatations en ce sens.

Un rapport intitulé *Élimination des obstacles au réaménagement des terrains contaminés à des fins résidentielles* (1997) indique que la limite supérieure du nombre des terrains contaminés au Canada se situe entre 20 000 et 30 000, si l'on se fonde sur les estimations d'autres personnes. Le rapport Delcan souligne que le Programme national d'assainissement des lieux contaminés (PNALC) n'est pas d'accord avec cette estimation, la jugeant trop élevée. Les estimations étaient fondées sur la perception des intervenants dans le domaine de l'environnement et des sites toxiques et pourraient exagérer le problème. Le commentaire du PNALC est probablement plus objectif.

Le groupe de travail a interrogé les autorités provinciales et municipales dans l'ensemble du Canada pour en arriver à sa propre évaluation du nombre de terrains contaminés. Le tableau 1.1 présente un résumé de ses constatations. Tout en reconnaissant les incohérences et les carences au niveau des données, il semblerait exister, d'après les évaluations, environ 3 000 terrains contaminés au Canada.

Avant d'établir ce chiffre, il a fallu procéder à un examen critique des diverses sources de données qui auraient pu être utilisées par d'autres personnes et qui leur auraient permis d'aboutir à un chiffre plus élevé. Par exemple, il est bien connu que le gouvernement fédéral et la plupart des provinces possèdent des listes détaillées sur l'emplacement et la quantité de BPC stockés. En Ontario, le nombre de sites d'entreposage, à lui seul, dépasse 1 000. Cependant, on sait que l'entreposage des BPC est une activité bien réglementée et qu'il existe des façons acceptables de se débarrasser des inventaires existants. On peut donc dire que les BPC, tout en représentant un coût en réaménagement, ne constituent pas pour autant un obstacle. En fait, dans la plupart des cas, le coût est si faible par rapport au coût total du projet qu'il s'agit d'un facteur négligeable. Voilà pourquoi ces sites n'ont pas été inclus dans l'estimation du total des terrains contaminés.

De la même façon, il est peu probable que les postes d'essence pour automobiles soient considérées comme des sites suspects dans la plupart des dossiers des bureaux de district provinciaux. On sait, dans le secteur du détail de l'industrie pétrolière, qu'un grand nombre de ces postes ont été fermés et que l'on a disposé des réservoirs de stockage souterrains conformément aux normes provinciales. (Il existe des exceptions à cette hypothèse quand on n'a pas effectivement nettoyé toute trace de contamination en raison de l'importance de certains déversements chroniques ou lorsque des entrepreneurs indépendants ont procédé à la fermeture des installations avant que l'on ait réellement pris conscience de l'importance du problème des fuites des réservoirs souterrains.) On estime que la plupart des postes restants seront nettoyés de la même façon le moment venu. Il est peu probable qu'un ministère de l'environnement, quel qu'il soit, signale autre chose que des problèmes graves au niveau des installations pétrolières de détail. Par conséquent, hormis les exceptions soulignées, seuls quelques-uns ces sites seront considérés comme des terrains contaminés.

Tableau 1.1

Évaluation du nombre de terrains contaminés

Province	Source des données	Données brutes	Commentaires	Nombre retenu
Colombie-Britannique	Dossiers municipaux de Vancouver	400	Grande variété, de mineur à majeur.	100
	Ministère de l'environnement de C.-B.	dossiers de district Environnement C.-B.	Aucun prorata global d'après les données de Vancouver.	100
Alberta	Pas de données provinciales	s/o	Sites reliés à l'industrie du pétrole/gaz, postes d'essence et préservatifs du bois. Beaucoup s'éloignent de la définition du rapport; estimation faite au prorata de la population d'une province modérément industrialisée.	50
Saskatchewan	Liste des sites contaminés (provinciale)	36	Décharges, raffineries, usines d'herbicides, usines de transformation, raffineries de pétrole, ferrailleurs, sites du MDN (radar). Seule une portion de ces sites correspond à la définition, surtout en ce qui a trait au caractère urbain.	20
Manitoba	Dans sa réponse, la province avance un chiffre.	50	S'étend des postes d'essence à d'anciens sites industriels.	25
Ontario	Enquête provinciale sur les usines et industries fonctionnant au charbon et au gaz qui fabriquent des produits dérivés.	90	La plupart se situent dans les centres urbains mais certains se trouvent dans de petites villes.	50
	Base de données sur les sites en exploitation et fermés	1 400 ouverts 2 400 fermés	Beaucoup sont situés dans des centres semi-ruraux, bien que la croissance urbaine ait encerclé les anciennes décharges (fermées).	1 000
	Vaste expérience au niveau municipal.	près de 3 % de tous les sites industriels	La taille des dossiers regroupés s'avère presque significative du point de vue statistique.	450
	Les bureaux de district du ministère provincial de l'Environnement ont des dossiers accessibles mais pas de compilation connue.	s/o	Chevauchement dans le décompte de ces sites.	Total 1 500

Province	Source des données	Données brutes	Commentaires	Nombre retenu
Québec	Dossiers municipaux de Montréal	200	Estimation basée sur une utilisation discriminatoire de la terminologie.	300
	Reste du Québec — dossiers provinciaux	1 400	Sites « potentiellement » contaminés. Il faudrait tenir compte des sites ruraux.	700
				Total 1 000
Nouveau-Brunswick	Dossiers des bureaux de district du ministère de l'Environnement.	s/o	Aucune base d'estimation; chiffre au prorata de la population.	40
Ile-du-Prince-Édouard	Les dossiers provinciaux concernent presque exclusivement les postes d'essence.	s/o	Il ne reste plus beaucoup d'agents causatifs en vigueur.	0
Nouvelle-Écosse	Dossiers des bureaux de district du ministère de l'Environnement.	s/o	Aucune base d'estimation; chiffre au prorata de la population.	40
Terre-Neuve	Dossiers des bureaux de district du ministère de l'Environnement.	s/o	Aucune base d'estimation; chiffre au prorata de la population.	40
Total				2 900*

* Chiffre arrondi au prochain centième.

Source : Dillon Consulting, et TECSUIT, 1996.

Caractéristiques géographiques des terrains contaminés

L'enquête sur le nombre de terrains contaminés au Canada a révélé qu'en général, ces terrains sont situés en milieu urbain, là où il existe habituellement des services et où le potentiel de réaménagement est souvent plus grand. Dans le cas des sites contaminés en région éloignée, comme ceux de la Défense nationale, on constate que la plupart ne correspondent pas à la définition de terrain contaminé. La notion d'éloignement s'applique ici à des sites présentement éloignés. Bien entendu, il existe plusieurs exemples de sites qu'on jugeait éloignés au moment de la première contamination mais qui, depuis lors, ont été touchés par l'urbanisation.

Du point de vue géographique, l'une des plus intéressantes caractéristiques des terrains contaminés tient au profil de croissance et de développement de chaque centre urbain. Dans chaque région canadienne, on note le cas de centres urbains dont le développement tient à l'exploitation d'un site de ressource naturelle. On peut trouver des exemples dans tous les secteurs des ressources naturelles : produits forestiers, extraction, fonderie et raffinage des métaux, installations reliées au gaz ou au pétrole. De la même façon, les industries en aval des ressources naturelles comme les aciéries,

les raffineries de pétrole, les usines pétrochimiques, les fonderies de deuxième fusion et les usines de recyclage des huiles se sont développées dans des lieux qui permettaient leur distribution sur les marchés. Les centres urbains ont grandi autour de ces sources d'emploi. De nos jours, les villes modernes abritent souvent des terrains contaminés par les pratiques d'anciennes industries.

L'emplacement actuel et passé des installations de transport détermine l'emplacement des terrains contaminés dans de nombreuses villes. D'un bout à l'autre du Canada, les terrains qui appartenaient au chemin de fer se situent au coeur des villes parce que c'est autour de cette activité que ces dernières se sont développées. Au cours de la première moitié du siècle, les lignes de chemin de fer allant et venant de la ville attiraient également toute une gamme d'industries de transformation car le rail dominait la distribution des marchandises. Dans de nombreuses villes situées en bordure d'une voie navigable, c'est le transport intermodal qui s'est développé avec, pour conséquence, des déversements de produits et l'apparition d'industries de service pour s'occuper du système de transport. Dans le cas bien particulier des Grands lacs, la nécessité de disposer de moyens de transport appropriés se traduit, en partie, par le dragage des ports, entraînant ainsi la création de nouveaux terrains à des fins essentiellement industrielles et l'apparition de terrains contaminés.

Au Québec, l'importance du Saint-Laurent ne peut être sous-estimée. Ce fleuve constituait un accès bon marché aux matières premières qui ont contribué à la croissance des grands complexes industriels autour de Montréal et ailleurs. De plus, l'accès au centre de l'Amérique du nord par le canal Lachine et, plus tard, par la voie maritime du Saint-Laurent a contribué encore davantage à la croissance industrielle de la région de Montréal.

2

Le problème



Parmi les questions soulevées par le réaménagement des terrains contaminés, il faut mentionner les causes de la contamination du site et le contexte social, économique et politique dans lequel doit se faire le réaménagement. Les paragraphes suivants font état, dans un premier temps, des facteurs qui ont contribué à l'apparition de terrains contaminés. Ils traitent ensuite du contexte social, économique et politique sous la rubrique « Économie des terres urbaines ».

Facteurs à l'origine des terrains contaminés

Les facteurs à l'origine de l'apparition des terrains contaminés sont à peu près les mêmes d'un bout à l'autre du Canada. On note d'abord une évolution de la perception fondamentale des questions environnementales au sein de la population. Ce phénomène peut être perçu comme une prise de conscience de l'écologie avec pour conséquence politique la multiplication des mesures de réglementation des activités sociétales qui ont des répercussions sur l'environnement. Dans le contexte prépondérant de la conscience écologique, les pratiques du passé ont contribué à une plus forte dégradation de l'environnement dans certains secteurs de l'industrie que dans d'autres. Il importe de bien comprendre quels sont les secteurs industriels les plus concernés. Enfin, les besoins d'infrastructure publique, à part les activités industrielles, ont entraîné une contamination des terrains avec des caractéristiques propres. Les exemples ci-dessous illustrent cette affirmation.

Conscience écologique

L'une des constatations découlant des réponses à l'enquête réalisée dans l'ensemble du Canada indique que les sites contaminés résultent le plus souvent des anciennes pratiques de l'industrie. Il existe de nombreuses raisons pour expliquer en quoi les pratiques du passé ont contribué à contaminer les sites :

- Sur le plan de la société, les effets ultimes des émissions incontrôlées n'étaient pas compris et les rejets des industries et leurs pratiques d'alors étaient considérés comme acceptables;
- Le développement de nouveaux produits et services était considéré comme une fin en soi et on cultivait des doutes sur tout ce qui pouvait entraver le développement d'un nouveau type de production;
- Une grande part du contrôle de l'industrie et du gouvernement était entre les mains d'une petite élite qui tentait avant tout d'accroître sa fortune personnelle.

À mesure que la prise de conscience collective augmentait au cours des années 60 et 70, le gouvernement a réagi aux pressions politiques de plus en plus fortes en s'attaquant au problème de la protection de l'environnement. L'ampleur de la tâche était décourageante et on reconnaît généralement que ce n'est pas avant le début des années 80 que le gouvernement a commencé à quantifier la question de la contamination des sols et à établir des critères de qualité acceptable pour le sol et l'eau. Lorsque les autorités publiques ont eu fini d'identifier les problèmes associés aux sites contaminés et les frais élevés de remise en état, ces sites furent frappés d'un stigmate. Les terrains contaminés en sont un exemple frappant. Non seulement les acheteurs

éventuels fuyaient-ils ces terrains, mais encore les institutions financières commencent-elles à éviter de s'engager dans cette voie en raison des responsabilités, et à décliner toute offre de participation financière touchant leur réaménagement. Dans une province canadienne entre autres, c'est à d'innocents propriétaires qu'il revient maintenant de nettoyer les sites.

Types d'industrie

Certains types d'industrie sont plus concernés que d'autres par la question des terrains contaminés. Les paragraphes ci-dessous décrivent les types d'industrie. Ce choix limité tient compte de la définition du réaménagement des terrains contaminés relatif aux sites industriels habituellement présents dans les secteurs urbains actuels. Dans la plupart des cas présentés ci-dessous, l'industrie a le plus souvent été déplacée ou supprimée pour toutes sortes de raisons. Il est important de bien comprendre que les terrains des exploitations actuelles qui ne causent que des contaminations mineures ne doivent pas être considérés comme des terrains contaminés.

Historiquement, la fabrication du gaz de ville dans les usines de distillation de la houille a contribué à la contamination d'un grand nombre de centres urbains au Canada. De la même façon, les résidus de ces usines étaient utilisés dans la fabrication de matériaux de construction par exemple, souvent dans la même zone industrielle de la ville. Certains types d'activités liés à la fabrication de matériaux de construction se poursuivent encore aujourd'hui, en particulier au sein de l'industrie de la préservation du bois.

Le raffinage du pétrole et l'industrie pétrochimique connexe constituent un autre type d'activité fortement associé aux terrains contaminés. Un grand nombre des sites qui accueillent ce type d'industrie ne correspondraient pas à la définition de terrain contaminé ci-dessus puisque l'exploration et, dans une moindre mesure, le raffinage, se font dans des régions éloignées des centres urbains. Cependant, dans de nombreux cas, les raffineries et les dépôts de stockage ont été encerclés par le développement urbain. Ainsi, ce qui constituait à l'origine une zone éloignée est aujourd'hui devenu un terrain contaminé urbain.

Les installations de distribution des produits du pétrole comme les postes d'essence sont souvent sur la liste des terrains contaminés. Tel que mentionné auparavant, une grande majorité de ces sites sont considérés comme des problèmes négligeables du point de vue du réaménagement. On continue toutefois à s'en préoccuper lorsqu'il s'agit d'une fuite importante ou chronique du produit ou lorsque le site a été fermé et désaffecté par un exploitant indépendant (c.-à-d., qui ne détient pas une franchise d'une grande compagnie pétrolière) avant la prise de conscience moderne face aux problèmes environnementaux.

Un certain nombre d'industries font usage de solvants, soit des produits dont les mesures de contrôle passées ne correspondraient plus aux normes en vigueur aujourd'hui. Il s'agit, entre autres, des industries suivantes :

- les fabricants de produits contenant des solvants, comme les peintures et les adhésifs;
- les entreprises qui façonnent et peignent le métal, c'est-à-dire les fabricants de biens durables techniques;

- les distributeurs de solvants;
- les fabricants de matériel électronique;
- les industries de service comme le nettoyage à sec et la carrosserie automobile.

Les entreprises de ferrailage, les raffineries, les fonderies de deuxième fusion et les entreprises de recyclage opèrent toutes dans un marché où la compétitivité au niveau du coût est une des caractéristiques fondamentale de l'industrie, la protection de l'environnement restant au bas de leurs priorités. Ces industries utilisaient des métaux toxiques (plomb et cadmium) ainsi que des solvants et autres liquides dangereux. On s'est longtemps douté, et ce fut prouvé dans de nombreux cas, que l'on s'était également livré, sur ces sites, à des activités non contrôlées d'élimination des déchets.

Au niveau des industries primaires, les aciéries étaient souvent situées en milieu urbain, alors que les fonderies de métaux non ferreux s'installaient généralement dans des régions éloignées. Toutefois, cette généralisation n'est pas toujours valable. Il existe des cas où les fonderies se trouvent aujourd'hui dans des zones urbaines. Les aciéries se trouvent la plupart du temps dans des centres urbains parce qu'elles ont besoin de matières premières diverses et d'une main-d'oeuvre spécialisée.

Les grandes installations gouvernementales peuvent être des terrains contaminés. Les sites de la défense nationale ont abrité toutes sortes d'activités humaines présentant un potentiel de contamination. De la même façon, les aéroports, avec les activités de manutention du combustible et d'entretien, peuvent devenir des terrains contaminés. Les ports et les entrepôts où l'on entrepose et transborde des produits peuvent aussi devenir contaminés en raison des activités de stockage de sel, de soufre et de combustibles, par exemple.

Un terrain contaminé peut également être la conséquence de certaines situations particulières comme les activités de fabrication de pesticides ou la présence d'industries qui utilisaient des BPC dans leur processus de fabrication ou leurs produits. Il est probable que ces exemples ne correspondent pas à la définition d'un terrain contaminé en raison du coût très élevé des mesures de nettoyage, de l'absence d'incitatifs économiques suffisants pour encourager le réaménagement, ou de l'abandon du site*.

Tous les types d'industrie peuvent s'avérer une source de contamination en raison de leur plus simple activité qui consiste à assurer le chauffage de leurs installations. Cependant, il ne faudrait pas généraliser et prétendre que toutes les industries sont à l'origine de terrains contaminés puisque, dans de nombreux cas, on peut considérer la contamination comme étant mineure. Les déversements ou les fuites de pétrole peuvent être nettoyés, l'utilisation des BPC contrôlée et les effets de la transformation de l'amiante minimisés. Il en résulte que ces problèmes deviennent négligeables dans le contexte plus général d'une proposition de réaménagement d'un terrain contaminé.

* Le recours aux BPC fait ici référence à une utilisation effective liée au processus ou au produit plutôt qu'à une utilisation contrôlée en milieu fermé dans des applications comme les transformateurs électriques, pour lesquels le problème de la disposition des déchets de BPC est bien réglementé et ne constitue plus qu'une question de gestion quotidienne.

Infrastructure publique

La croissance de la population urbaine s'est soldée par une augmentation des besoins en matière d'infrastructure et de services au niveau du transport, de la gestion des déchets, des égouts et de l'approvisionnement en eau. Ce développement de l'infrastructure, la plupart du temps sous la responsabilité des agences publiques, a également contribué à contaminer les terrains.

L'élimination des ordures municipales dans des décharges non contrôlées est un bon exemple. Autrefois, les déchets solides étaient envoyés dans des dépressions, des ravins ou des vallées et les premiers dépotoirs étaient situés en périphérie des villes. Comme dans d'autres cas, un grand nombre de ces anciens dépotoirs sont maintenant cernés par le développement urbain et les sites sont devenus des terrains contaminés.

Le dragage des ports, en particulier dans le bassin des Grands lacs, a produit de nouvelles formes de terrains dans un certain nombre de grands centres urbains. Ces nouveaux terrains étaient situés à proximité des zones industrielles existantes et, comme tels, étaient fortement industrialisés. Ils sont devenus aujourd'hui d'importants terrains contaminés dans ces villes.

Enfin, la démographie joue un rôle dans l'apparition des terrains contaminés. Dans certaines provinces, le déplacement de la population à l'extérieur des villes s'est traduit par l'apparition de terrains contaminés dans les quartiers abandonnés. Dans ce cas, un terrain contaminé apparaît parce que le quartier est moins attrayant, au point que le revenu potentiel est trop faible pour stimuler tout réaménagement. Dans d'autres cas, c'est la pression démographique exactement inverse qui s'applique. La demande existe, dans certaines villes, pour vivre près du centre. Mais la pression pour réaménager les terrains du noyau urbain est contrecarrée par divers facteurs liés à la contamination qui a rendu le terrain inutilisable.

Économie des terrains contaminés

La réussite éventuelle du réaménagement d'un terrain contaminé dépend de l'intégrité économique de la stratégie adoptée. En évaluant les chances de succès, il faut mettre en parallèle les divers facteurs qui pourraient amener les entrepreneurs à choisir le site et les divers avantages du réaménagement d'un terrain contaminé par rapport à celui d'un terrain propre. Les facteurs à considérer sont les suivants :

- caractéristiques de la main-d'oeuvre
- transport
- financement
- exonérations de taxes et incitatifs fiscaux
- marché
- coût et disponibilité des terrains
- coûts de construction
- disponibilité de l'énergie et des matières premières

- réglementation
- qualité de vie

Des études réalisées aux États-Unis démontrent que la majorité des facteurs clés en matière de choix des sites sont généralement associés aux terrains propres. Les sites propres présentent plusieurs avantages dont la disponibilité du financement, le coût et la disponibilité des terrains, la réglementation en matière d'environnement, la disponibilité des logements et, souvent, diverses caractéristiques sociales comme le taux de criminalité et la réputation des écoles¹. Par conséquent, il faut procéder à une planification minutieuse si l'on veut tirer profit des avantages des terrains contaminés. En incluant dans une stratégie générale de réaménagement d'une zone géographique les terrains contaminés, le nettoyage et la revitalisation de la ville ou de la collectivité, on peut augmenter les chances de succès de projets plus généraux et plus complexes de réaménagement des terrains contaminés.

Voici certains avantages des terrains contaminés dont il faudrait tenir compte :

- Il semble être plus rentable de réaménager des terrains qui disposent déjà des services municipaux que d'étendre les services à des terrains propres.
- Les terrains contaminés peuvent avoir, à proximité, tout un bassin de travailleurs.
- Il existe peut-être déjà un système évolué de transport, ce qui permet souvent le transport en commun des travailleurs.
- Le site peut offrir un accès à tout un marché de banlieusards.
- Le réaménagement de grandes parcelles de terrains urbains peut catalyser d'autres mouvements de revitalisation urbaine et des projets de réaménagement.
- Le réaménagement aura vraisemblablement pour effet d'assurer le paiement des taxes, qui sont souvent en souffrance.
- Le réaménagement peut engendrer des revenus comme les droits de réaménagement et les prélèvements sur les parcelles.
- L'intensification urbaine permet d'éviter l'expansion des terrains urbains dans les zones propres avec les conséquences environnementales correspondantes, ainsi que le coût des services et les autres effets de la « tentacularisation urbaine ».
- Le fait de peupler les noyaux urbains peut favoriser la vitalité et la sécurité de zones qui seraient autrement sous-utilisées.

Planification stratégique du réaménagement des terrains contaminés

Il existe un certain consensus selon lequel la planification stratégique améliore les chances d'identifier et de créer des possibilités d'investissement dans le réaménagement des terrains contaminés. Pour élaborer un plan stratégique de ce genre, on mène une enquête sur l'étendue de la contamination dans une zone géographique qui comporte

divers anciens sites industriels aux caractéristiques hydrologiques et géologiques inter-reliées. Les options de nettoyage préliminaire sont étudiées et examinées avec les autorités, puis on négocie un plan ou une stratégie d'approbation afin d'assurer une plus grande certitude aux acheteurs éventuels. La ville de Birmingham, en Alabama, a opté pour ce type d'approche globale au réaménagement des terrains contaminés. Certaines villes ontariennes songent également à entreprendre la planification stratégique de grandes zones contaminées.

Aux États-Unis, les experts en réaménagement des terrains contaminés préconisent l'approche suivante :

Chaque fois que cela est possible, les efforts de nettoyage doivent s'inscrire dans une stratégie plus large de regroupement des terrains et de constitution de réserves foncières, en permettant aux promoteurs, aux gouvernements municipaux et aux autres parties concernées de prendre des décisions plus stratégiques au niveau des investissements. Par ailleurs, les stratégies de réaménagement de vastes zones dans les quartiers, les districts commerciaux et les zones industrielles peuvent favoriser un type d'environnement qui attire les investisseurs privés : un secteur public coordonné, un programme d'investissement ciblé et garanti au niveau de l'infrastructure, et une collectivité locale favorable à l'aménagement².

Terrains contaminés et financement public

Dans le cas de certains terrains plus sérieusement contaminés, et qui présentent donc un potentiel plus limité de rendement des investissements consacrés au réaménagement, il est probable que seuls des fonds publics peuvent contribuer à rendre économiquement faisable leur réaménagement. Il s'agit là d'une réaction raisonnable qui a permis de réutiliser de nombreux sites urbains qui, autrement, auraient définitivement été considérés comme peu attrayants en vue d'un réaménagement aux États-Unis.

En dépit de cette augmentation du besoin de fonds publics pour appuyer les initiatives de réaménagement des terrains contaminés, il est important de bien cibler ce type de financement. Compte tenu de la diversité des terrains contaminés (de ceux qui présentent un risque environnemental négligeable et un potentiel élevé en matière de réaménagement à ceux dont le niveau de contamination est élevé et le potentiel de réaménagement limité), il est essentiel de cibler le financement public afin d'obtenir les résultats les plus intéressants. Lors d'une évaluation de ce genre, il faut considérer simultanément toute une gamme de coûts et d'avantages, y compris les revenus économiques directs, les retombées économiques de l'aménagement (c.-à-d. le renouvellement urbain) et l'amélioration des conditions et de la qualité de vie urbaines, l'emploi, etc. Les villes mettent l'accent sur les possibilités de développement économique appropriées à leur situation et décident de ce que devrait et pourrait être leur avenir. Sera-t-il fondé sur les exportations, sur la croissance dans le secteur de la fabrication et des technologies de l'information, sur le tourisme ou sur la santé?

De cette façon, le financement public du réaménagement des terrains contaminés est offert aux investisseurs privés et aux municipalités une fois que les facteurs sous-jacents qui en déterminent la compétitivité ont été examinés. À l'appui de cette approche ciblée du financement, le spécialiste américain des terrains contaminés, Iannone, déclare :

Il faut chercher des solutions au problème des terrains contaminés pour susciter un mouvement de revitalisation urbaine à grande échelle. De nombreux partisans de la réutilisation de ces terrains s'attachent de façon trop détaillée à l'état du site. Ils s'enferment dans une mentalité de « recherche de la bonne affaire ». Cette tendance doit être contrebalancée par la planification des quartiers, une analyse plus globale des marchés immobiliers, et l'élaboration de stratégies générales de développement économique³.

« Économie nouvelle » et terrains contaminés

L'évolution des tendances économiques peut se répercuter sur le réaménagement des terrains contaminés en milieu urbain. Les effets de l'« économie nouvelle », où les activités n'ont plus seulement lieu dans le noyau commercial traditionnel mais dans des entreprises à la maison et au moyen du télétravail, auront une influence sur la demande et le marché du réaménagement des terrains contaminés. Les sociétés trouvent de plus en plus avantageux de transférer le coût du loyer et des services publics, ainsi que les frais généraux, aux employés qui travaillent à la maison.

De la même façon, au Canada et aux États-Unis, on perçoit une tendance des sociétés à se déplacer vers les zones exurbaines (suburbaines ou au-delà). De tels changements influenceront le marché du réaménagement des terrains contaminés et pourraient se traduire par une modification importante des perceptions du centre-ville et des anciennes zones industrielles fortement urbanisées.

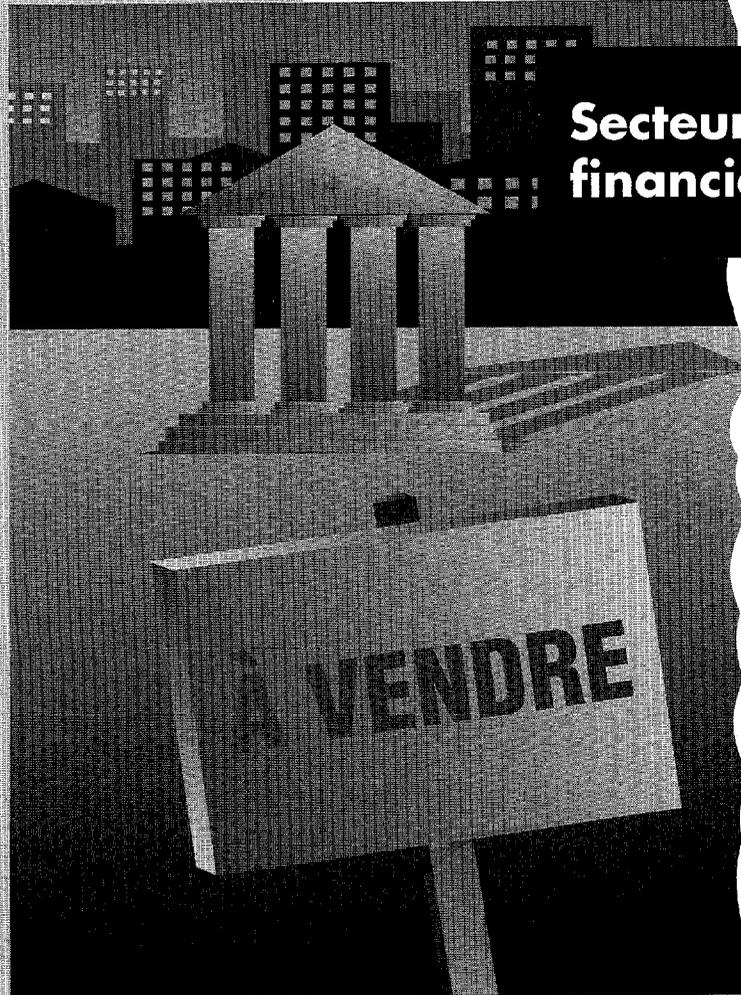
Au Canada, ces tendances doivent être surveillées de près dans l'élaboration de toute stratégie de réaménagement des terrains urbains. L'essentiel consiste à trouver des créneaux permettant de soutenir une position compétitive des terrains sur le plan économique.

Politique publique et réaménagement des terrains contaminés

Certaines provinces canadiennes, dont l'Ontario, favorisent des politiques et des règlements qui encouragent activement l'intensification et la croissance des zones urbaines et des établissements ruraux. Par exemple, l'énoncé provincial de politique fait la promotion de l'intensification urbaine et des types de logements destinés à des clientèles à revenu faible et moyen. Les nouveaux projets domiciliaires devraient tenir compte de cette politique.

Une telle politique peut également influencer la nature et la forme du réaménagement urbain et encourager, par conséquent, le réaménagement des terrains contaminés en « uniformisant les règles du jeu » pour tous ceux qui sont attirés par l'aménagement dans des zones urbaines plutôt que dans des terrains propres. Les intervenants peuvent être davantage attirés par les terrains contaminés lorsqu'ils savent que les règlements relatifs à la planification et la politique environnementale sont « axés en priorité sur le milieu urbain » et exigent des investissements moins élevés au niveau des approbations en matière de planification réglementaire.

3



Secteur des services financiers

A VENDRE

Les intervenants

Le secteur canadien des services financiers a traditionnellement été perçu comme reposant sur quatre piliers ou marchés : les banques, les sociétés de fiducie et de prêt (y compris les caisses de crédit et les caisses populaires), les compagnies d'assurance et les courtiers en valeurs (courtiers en placements et fonds mutuels). Chacune de ces industries constitue un intermédiaire financier dans son marché respectif. Autrement dit, elles reçoivent de l'argent des fournisseurs de fonds que sont leurs déposants, les détenteurs de polices ou les investisseurs, et elles prêtent ou investissent cet argent dans l'économie en leur nom. De plus, le rôle primordial de l'industrie de l'assurance de la propriété ou de l'assurance contre les risques divers est de prendre des risques en ce qui concerne la propriété pour les autres industries financières.

Les banques

À tous points de vue, qu'il s'agisse de ses actifs, de ses revenus, du nombre de ses clients ou de l'importance de son réseau de distribution, l'industrie bancaire s'avère, de loin, le marché financier le plus grand et le plus puissant. Cette industrie comprend deux catégories de banques, communément identifiées comme banques de l'annexe I et de l'annexe II de la *Loi fédérale sur les banques*.

La principale différence statutaire entre ces deux classes d'institutions concerne la propriété : les banques de l'annexe I doivent être de propriété publique (c.-à-d. que personne ne peut en être propriétaire ou contrôler plus de 10 p. 100 des actions donnant droit de vote), tandis que les banques de l'annexe II peuvent être de propriété privée (c.-à-d. qu'une personne peut en être propriétaire ou contrôler plus de 10 p. 100 des actions donnant droit de vote). Les banques de l'annexe I, souvent appelées « les six grandes banques », sont, en ordre d'importance décroissante, la Banque royale du Canada, la Banque canadienne impériale de commerce, la Banque de Montréal, la Banque de Nouvelle-Écosse, la Banque Toronto-Dominion et la Banque nationale du Canada. Cinquante-cinq banques environ sont visées par l'annexe II (sous réserve des fusions et des fermetures périodiques), dont de nombreuses filiales canadiennes des diverses banques étrangères, ainsi que les filiales et associés bancaires de plusieurs grandes compagnies d'assurance.

Du point de vue commercial, la différence majeure entre les banques des annexes I et II tient à la taille et à l'ampleur de leurs opérations. Les banques de l'annexe I (à l'exception de la Banque nationale, qui reste essentiellement une institution régionale basée au Québec) disposent de réseaux de distribution qui s'étendent d'un océan à l'autre et sont actives dans tous les marchés, du point de vue géographique ou des produits offerts. Les banques de l'annexe II (à l'exception de la Hongkong and Shanghai Bank du Canada, dont la couverture nationale est assez restreinte) sont limitées à certains créneaux, ne sont actives que dans certaines zones géographiques et n'offrent que certains produits. Presque toutes les banques (à l'exception de quelques rares institutions relevant de l'annexe II) ont acquis une solide expérience en matière de prêt et de financement de projets immobiliers.

La modification du cadre législatif régissant les activités du secteur des services financiers au cours de la dernière décennie a donné lieu à des rationalisations et à des réorganisations majeures, non seulement à l'interne mais aussi dans certains marchés

de services financiers. C'est ainsi qu'en fonction de sa taille, l'importance de l'industrie bancaire a considérablement augmenté, au détriment des sociétés de fiducie et d'investissement, grâce à l'achat d'un grand nombre des plus grandes institutions qui existaient dans ces deux marchés.

Sociétés de fiducie et de prêt

Il existe environ 125 sociétés de fiducie au Canada. Une minorité d'entre elles, les plus importantes, avec des opérations d'envergure nationale, sont incorporées au niveau fédéral et sont, par conséquent, liées par la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*. La majorité sont des institutions relativement petites d'envergure locale ou régionale, incorporées au niveau provincial, et donc régies par un statut provincial.

L'industrie de la fiducie a connu un déclin très marqué et a dû prendre d'importantes mesures de rationalisation au cours de la dernière décennie, en partie à cause des problèmes de gestion du risque de crédit découlant d'une politique de prêt trop agressive à l'industrie de la promotion immobilière au cours des années 80 et aussi à cause des modifications du cadre législatif fédéral, qui ont permis aux banques d'acquérir des sociétés de fiducie. Il en résulte que, mis à part le Canada Trust et le Trust National (tous deux basés en Ontario), les deux plus grandes sociétés de fiducie indépendantes encore en activité, toutes les autres grandes sociétés de fiducie nationales ou régionales ont été achetées par les banques. L'industrie indépendante de la fiducie est relativement modeste en comparaison de l'industrie de la banque : la plus grande société de fiducie indépendante a à peu près la même importance (selon les actifs immobiliers) que la plus petite des six grandes banques et l'actif combiné de toutes les sociétés indépendantes de fiducie est inférieur à celui des grandes banques prises individuellement.

Les caisses de crédit, et leur pendant québécois, les caisses populaires, exercent essentiellement les mêmes fonctions d'intermédiaire financier que les sociétés de fiducie et de prêt sauf qu'au plan individuel, elles sont généralement moins importantes. La principale caractéristique d'une caisse de crédit réside en ce qu'il s'agit d'une coopérative financière où le déposant acquiert automatiquement une participation à la propriété de par sa nature même de déposant (autrement dit, le déposant est à la fois créateur et propriétaire), alors que dans le cas d'une banque ou d'une société de fiducie, le seul droit du déposant est de bénéficier du rendement de son placement (autrement dit, le déposant n'est qu'un créancier). Les caisses de crédit ont de fortes racines historiques dans les provinces de l'Ouest. Les caisses populaires jouissent d'une puissance remarquable au Québec où, si on les considère globalement, elles rivalisent avec les plus grandes banques sur le marché. Bien qu'il existe une législation fédérale dans ce domaine, la *Loi sur les associations coopératives de crédit*, la grande majorité des caisses de crédit et des caisses populaires sont de petites institutions locales incorporées en vertu de statuts provinciaux.

Compagnies d'assurance

L'industrie de l'assurance comprend deux sous-marchés distincts dont le rôle est différent. Le secteur de l'assurance-vie et de l'assurance-maladie est, de loin, le plus important bailleur de fonds des projets immobiliers puisque ses obligations à long terme envers les détenteurs exigent qu'il fasse, à son tour, des investissements de longue

durée. Les assureurs sur la vie et la santé comptent environ 150 institutions qui, comme dans l'industrie de la fiducie, sont nettement différenciées avec, au sommet, un nombre réduit de quelque 10 grandes sociétés et, à la base, le plus vaste bassin des quelque 140 petites sociétés. À l'instar de l'industrie de la fiducie, les grandes firmes sont généralement régies par la *Loi sur les sociétés d'assurances*, tandis que les plus petites tombent sous le coup de statuts provinciaux.

Le second segment de cette industrie comprend les sociétés qui assurent la propriété et les risques divers. Dans la mesure où leurs obligations vis-à-vis des détenteurs de polices sont pour des termes beaucoup plus courts, elles ont besoin de tirer beaucoup plus de liquidités de leurs investissements et, par conséquent, ne participent pas beaucoup au financement des projets immobiliers. Cependant, par le biais de leurs activités en matière d'assurance, ces sociétés fournissent un mécanisme de transfert du risque aux autres intermédiaires financiers, ce qui permet d'augmenter la capacité globale et la disponibilité de ces autres intervenants à accepter le risque. Ces autres intermédiaires financiers, soit les banques, les sociétés de fiducie, les assurances-vie et les assurances-maladie, les caisses de crédit et les caisses populaires, sont les fournisseurs principaux du financement des projets immobiliers, y compris le réaménagement des terrains contaminés.

Courtiers en valeurs

L'industrie des valeurs n'est pas un fournisseur direct de capital pour les projets immobiliers. Dans la mesure où elle fournit des capitaux à l'industrie de l'immobilier, cela se fait indirectement en organisant des placements d'actifs ou de passifs pour les grandes sociétés immobilières de propriété publique. Dans le cadre de ce rôle, sa contribution s'avère relativement modeste puisqu'en raison de l'importance du levier financier que constitue l'industrie de la promotion immobilière, la plus grande partie du financement de tout projet sera fournie par les autres intermédiaires décrits ci-dessus.

Possibilités d'affaires et défis

Possibilités de financement de projets immobiliers

De par sa nature, le risque environnemental est directement et inextricablement lié à l'immobilier commercial, à son développement et à son financement. Le financement de l'immobilier commercial constitue l'une des activités majeures et de plus en plus importantes du secteur du prêt dans toutes les institutions financières depuis la Seconde Guerre mondiale. Cette situation tient à la vague de l'urbanisation et à l'évolution de la nature et de la densité du mode d'utilisation des terrains qui ont accompagné ce phénomène. Grâce à leurs activités de prêt et d'investissement, les institutions financières ont une influence directe en vue de déterminer quels projets immobiliers mettre en oeuvre, y compris le réaménagement des terrains contaminés.

Le financement de la propriété commerciale peut être direct, au moyen de prêts hypothécaires et immobiliers commerciaux, ou indirect, au moyen de prêts hypothécaires subsidiaires :

- *Prêts hypothécaires commerciaux* : ils sont accordés pour assurer le financement à long terme de propriétés commerciales génératrices de liquidités. Il s'agit là d'un financement du type « autonome » (autrement dit, on ne tient pas compte, en général, des autres revenus ou actifs de l'emprunteur) accordé conformément à des normes standard. La première préoccupation est que les liquidités engendrées par la perception des loyers soient suffisantes pour assurer le service de la dette, et on ne s'intéresse que secondairement à l'actif que représente la valeur estimative de la propriété. Ce type de financement, accordé en général aux administrateurs fonciers, pouvait, traditionnellement, être obtenu auprès de diverses sources : banques à charte, sociétés de fiducie et de prêt et compagnies d'assurance.
- *Prêts immobiliers commerciaux* : il s'agit généralement d'un financement « autonome », basé sur le rendement d'actions. Ce type de financement donne habituellement aux promoteurs immobiliers, aux entrepreneurs, aux sociétés de construction et aux administrateurs immobiliers concernés la possibilité de faire face à leurs obligations à court et à moyen terme en matière de capitalisation, de développement, de constitution et de maintien à court terme de l'inventaire des propriétés commerciales terminées en attendant un financement permanent. Traditionnellement, la source de financement s'est plus ou moins limitée aux banques à charte parce que ce type de financement relié à l'immobilier exige généralement une plus large assiette financière impliquant d'autres services que les sociétés non bancaires ne sont pas en mesure de fournir.
- *Prêts hypothécaires subsidiaires* : ils entrent dans le cadre des accords généraux de financement fournis principalement par les banques aux emprunteurs commerciaux, avec en garantie les charges appliquées à l'actif de l'emprunteur, y compris ses biens immobiliers.

La recherche sur le marché entreprise par GlobalRisk Management en 1994 fait état de la répartition du risque en matière de financement de l'immobilier commercial (d'après le nombre de transactions) entre les grandes institutions financières, comme l'indique le tableau 3.1. Il faut remarquer que cette répartition ne comprend pas les activités de financement de l'immobilier commercial du secteur du capital à risque, étant donné que les sources privées de capital de ce secteur ne sont pas réglementées, ne font pas rapport de leurs activités à une agence centrale et que, par conséquent, il n'est pas possible de les quantifier sans faire des recherches plus approfondies. L'expérience du secteur des services financiers suggère fortement, cependant, que le manque relatif de liquidités du marché canadien du capital à risque limiterait ses possibilités de participation à quelques milliers de transactions tout au plus, c'est-à-dire environ 2 p. 100 du marché. La répartition générale présentée peut donc être considérée comme représentative du marché. À l'image de leur domination au sein du secteur des services financiers, le financement de l'immobilier commercial des banques et du risque environnemental de crédit correspondant s'avère presque deux fois plus élevé que dans chacun des trois autres segments du marché concernés.

Nonobstant le volume annuel énorme du financement de l'immobilier commercial, il importe de souligner que le marché de l'immobilier commercial n'est pas régi par l'offre mais plutôt par la demande de financement, cette dernière étant fonction directe

de la demande de réaménagement de l'immobilier commercial, y compris les terrains contaminés. Les institutions de prêt ne peuvent offrir de financement dans le cas de propriétés que personne ne veut réaménager. Il en résulte donc que le rôle des prêteurs est essentiellement de *réagir* au marché en recevant les demandes de financement des emprunteurs, d'évaluer objectivement les mérites financiers de chaque situation et, s'ils estiment qu'un projet de réaménagement est un instrument sûr et sain de dépôt des fonds et des actions des déposants, de gérer avec prudence les risques de crédit associés au prêt. En dernière analyse, les institutions prêtent de l'argent à des emprunteurs et non à des propriétés. À moins qu'une entité solvable sur le plan financier ne décide d'emprunter afin de réaménager un terrain contaminé, il n'y a, sur le plan des affaires, aucune raison pour qu'une institution de prêt s'occupe d'un tel site.

Tableau 3.1

Répartition du financement de l'immobilier commercial et du risque environnemental

	Nombre de transactions	Part du marché
Banques :		
Prêts hypothécaires commerciaux	34 902	31,6
Prêts immobiliers commerciaux	2 713	2,5
Prêts hypothécaires subsidiaires	5 420	4,9
	<u>43 035</u>	<u>39,0%</u>
Sociétés de fiducie et de prêt :	25 933	23,5%
Compagnies d'assurance		
Assurance-vie et maladie	21 412	19,4
Propriété et risques divers	401	0,4
	<u>21 813</u>	<u>19,8%</u>
Caisses de crédit/Caisses populaires	19 620	17,7%
TOTAL	110 401	100,0%

Source : GlobalRisk Management, 1994.

Les défis

Fragmentation du cadre législatif des services financiers

Le cadre législatif et réglementaire est la pierre angulaire en matière de détermination et d'évaluation du comportement du secteur des services financiers. Ce cadre est le reflet du consensus sociétal sur le rôle et les activités appropriés des institutions financières. Plus important encore, du point de vue commercial, ce cadre non seulement établit mais définit les limites et la valeur de la franchise que chaque institution financière exploite de façon commerciale.

Le cadre législatif et réglementaire peut déterminer le comportement des institutions financières, soit directement, soit indirectement. Comme déterminant direct, il peut avoir un caractère normatif de par sa nature même et dicter aux institutions « ce qu'elles peuvent ou ne peuvent pas faire », ou non normatif, et suggérer aux institutions dans quelles activités elles « devraient ou ne devraient pas » se lancer. Chaque approche a ses propres mérites. La première fournit des lignes de conduite directes et précises aux administrateurs des institutions financières et, du fait même, réduit l'incertitude sur le marché, tandis que la deuxième donne une plus grande souplesse et facilite l'adaptation à l'évolution de la situation.

Comme déterminant indirect, le cadre législatif et réglementaire a une forte influence sur les attentes des actionnaires, des déposants et des détenteurs de polices en ce qui concerne la sécurité de leurs investissements. Il joue un rôle significatif en guidant le comportement des consommateurs de services financiers. Dans la mesure où la concurrence peut s'exercer dans le secteur des services financiers, davantage d'ailleurs dans le marché de l'assurance que dans celui de la banque et de la fiducie, les modes de consommation déterminent à leur tour le succès ou l'échec individuel relatif de chaque institution financière, y compris leur approche en ce qui concerne l'acceptation et la gestion du risque de crédit environnemental relié au financement de l'immobilier commercial.

Le cadre législatif et réglementaire canadien est relativement fragmenté en ce qui concerne les divers marchés du secteur des services financiers. Par exemple, seul le secteur des banques est de juridiction exclusivement fédérale et donc régi, par conséquent, par un statut fédéral unique, la *Loi sur les banques*. Par contre, les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance peuvent être incorporées au niveau provincial ou fédéral et leurs marchés devront se soumettre à des lois édictées par les deux gouvernements, différentes selon la province où elles oeuvrent. De la même façon, les caisses de crédit et les caisses populaires sont de juridiction provinciale. Les courtiers en valeurs mobilières (les courtiers en placements et l'industrie relativement jeune mais en pleine croissance des fonds mutuels) sont également soumis à une législation et à une réglementation des valeurs propres à chaque province. En raison de l'absence d'un cadre réglementaire cohérent et uniforme, il est difficile de faire des généralisations sur le secteur canadien des services financiers et, pour des fins d'analyse, souvent plus instructif de garder les grands marchés individuels, la banque par exemple, comme points de repère.

Absence, dans la réglementation, de lignes directrices sur le risque environnemental

Les lois fédérales pertinentes, comme la *Loi sur les banques*, la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*, la *Loi sur les associations coopératives de crédit* et la *Loi sur les sociétés d'assurance* contiennent toutes des dispositions semblables, que le conseil d'administration de l'institution est tenu de mettre en place et que l'institution elle-même est tenue de respecter, c'est-à-dire des politiques, normes et procédures d'investissement et de prêt qu'une personne raisonnable et prudente appliquerait dans la gestion d'un portefeuille d'investissement et de prêt pour éviter tout risque indu de perte.

Cependant, au-delà de cette norme générale de prudence, le cadre réglementaire fédéral est remarquablement silencieux en ce qui concerne la gestion des risques environnementaux dans le secteur des services financiers. Par exemple, on ne fait référence dans aucun de ces statuts au risque environnemental de crédit ou à sa gestion.

Le niveau statutaire suivant en ce qui concerne les institutions qui reçoivent des dépôts est établi par l'assureur fédéral, la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC). La SADC est l'assureur fédéral d'environ 130 banques, sociétés de fiducie et sociétés de prêt incorporées au niveau fédéral. D'après la loi qui la régit, la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts*, l'un des objectifs de cette société est de favoriser la promotion de normes relatives à la bonne conduite et aux bonnes pratiques d'affaires chez les institutions membres. D'autre part, la SADC est habilitée à émettre des règlements régissant les activités de ses membres à ce sujet. Toutes les institutions membres de la SADC sont tenues de contracter une assurance-dépôt auprès d'elle. La SADC a le pouvoir de mettre fin à un contrat d'assurance, décision dont la conséquence est de chasser le membre du marché, si elle juge qu'il ne respecte pas les règlements relatifs à la bonne conduite en affaires et à la bonne pratique financière.

En août 1993, la SADC a promulgué huit règlements qui établissent un cadre normatif global de bonne conduite en affaires et de bonnes pratiques financières pour ses membres (les *Normes SADC*). Cependant, ces normes ne donnent que peu d'indications en matière de gestion du risque environnemental dans les activités de prêt des membres. La *Norme de gestion du risque de crédit* ne contient que des déclarations générales qui peuvent s'appliquer à la gestion du risque de crédit environnemental dans le contexte de l'immobilier, comme le réaménagement des terrains contaminés. C'est ainsi que « les institutions membres (peuvent être exposées) à des risques indus résultant... de l'assouplissement des normes relatives à la qualité du crédit, dont la prise en charge des risques de l'emprunteur. » De la même façon, la *Norme sur l'évaluation des biens immobiliers* constate que « des projets d'aménagement immobilier... peuvent représenter un risque important pour les membres de la SADC qui agissent en qualité de prêteurs ou d'investisseurs. » Mais le seul conseil en matière de gestion du risque environnemental éventuel est de s'assurer que « toutes les techniques utilisées pour estimer la valeur marchande reflètent précisément les particularités du bien, comme le terrain et l'utilisation qui est faite du bien. »

D'après la *Loi sur la SADC*, les vérificateurs fédéraux de la réglementation doivent indiquer à la SADC si, à leur avis, les institutions se conforment, dans leurs activités, aux normes de bonne conduite et de bonne pratique financière établies dans les règlements de la Société. L'organisme d'application de la réglementation est le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF).

En janvier 1993, le BSIF a publié un guide qui incorporait « l'approche de la prudence » énoncée dans toutes les lois fédérales mentionnées ci-dessus et applicable dans les revues réglementaires de toutes les institutions financières fédérales comme les banques, les sociétés de fiducie et de prêt, les compagnies d'assurance et les coopératives. Cependant, ces lignes directrices sont rédigées de façon générique (sans mention précise du risque de crédit environnemental) afin de correspondre à la *Norme de gestion du risque de crédit de la SADC*, et la seule indication qui pourrait s'appliquer à la gestion du risque de crédit environnemental est que « les institutions financières

doivent établir des limites aux investissements et aux prêts en fonction de leur qualité » et que des « limites devraient être établies en ce qui concerne certaines industries et certaines zones géographiques ».

Les régulateurs provinciaux des sociétés de fiducie et de prêt, des compagnies d'assurance, des caisses de crédit et des caisses populaires suivent généralement la voie tracée par leurs collègues fédéraux.

C'est ainsi qu'en général, le cadre statutaire fédéral et provincial ne donne que peu d'indications réelles quant au problème de la gestion du risque de crédit environnemental aux administrateurs des institutions financières. L'approche de la prudence préconisée dans toute la législation fédérale établit un seuil relativement élevé de diligence raisonnable. Ce seuil est relevé par la référence, dans les *Normes de la SADC*, au fait que le crédit à l'aménagement de la propriété peut exposer les institutions financières à des risques « importants » ou « indus ». Les lignes directrices du BSIF font allusion, de façon anodine, à l'identification du risque en ce qui concerne les systèmes d'évaluation de la qualité ou du risque, mais aucune indication réelle n'est donnée en ce qui concerne l'atténuation ou la gestion du risque de crédit environnemental. En augmentant la sensibilisation au risque environnemental, sans fournir de mécanismes d'atténuation, le biais négatif du cadre législatif et réglementaire a pour conséquence de pousser les administrateurs des institutions financières à une attitude d'aversion plutôt que de gestion des risques.

Responsabilité du prêteur et incohérences législatives

La responsabilité du prêteur est engagée lorsque l'institution réalise un prêt sur nantissement pour un site contaminé (par exemple, un prêt hypothécaire sur une propriété ou un droit de sûreté sur de la machinerie ou un inventaire stocké sur le site) et devient, de ce fait, impliquée dans la chaîne de propriété du site ou de contrôle de l'entreprise qui y opère. Comme l'indique une étude antérieure de la TRNEE dans ce domaine, la législation sur la responsabilité environnementale est trop vague, trop diversifiée et peu approfondie⁴.

Ce problème a été mis en évidence dès les premiers jours de la *CERCLA* aux États-Unis. Des exemptions ont été prévues par la *CERCLA* afin de procurer une protection aux institutions financières américaines qui pouvaient éventuellement être soumises à la réglementation sur l'environnement dans la conduite de leurs opérations quotidiennes de prêt/investissement mais qui n'étaient pas des « parties responsables » du point de vue environnemental. Bien que cette approche consistant à prévoir des exemptions fut loin d'être parfaite, elle offrait aux services financiers américains un certain niveau de confort jusqu'à la décision rendue en 1990 dans l'affaire *États-Unis d'Amérique v. Fleet Factors Corporation* et qui a contribué à élargir considérablement le niveau de responsabilité en redéfinissant les circonstances dans lesquelles une institution financière peut être considérée comme ayant le « contrôle » de l'entreprise contaminée de l'emprunteur. Par la suite, l'Environmental Protection Agency (EPA) des États-Unis a tenté de codifier une exemption réglementaire pour les prêteurs-investisseurs. Cependant, elle s'est également heurtée à des défis juridiques et au mur d'incertitude qui domine toujours le marché américain.

Au Canada, des initiatives ont été lancées au niveau provincial pour créer, avec certaines limites, des mécanismes de protection pour les prêteurs et les investisseurs, ce qui pourrait les encourager à participer au réaménagement des terrains contaminés. L'approche retenue a généralement été de donner au prêteur-investisseur la possibilité d'essayer de recouvrer la valeur de la garantie du prêt-investissement à condition qu'il n'ait pas pris le contrôle de la propriété ou des affaires subséquentes et qu'il ne puisse être tenu responsable d'une contamination subséquente à l'ouverture du dossier. En Colombie-Britannique et en Alberta, la question est abordée dans de nouvelles mesures législatives, à savoir le projet de loi 26 en Colombie-Britannique et la *Loi sur la protection et l'amélioration de l'environnement* (disposition sur les sites contaminés) en Alberta. En Ontario, cette question a fait l'objet d'un effort coopératif entre les autorités réglementaires et les institutions financières, effort qui s'est concrétisé par l'élaboration du *Standard Agreement Respecting Environmental Investigations* (Accord cadre sur les enquêtes environnementales). Cependant, le gouvernement fédéral a présenté au Parlement le projet de loi C-5, soit la *Loi modifiant la Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies* et la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui, aux yeux du secteur des services financiers, contribue à augmenter considérablement le risque de crédit environnemental.

Traditionnellement, l'approche canadienne en matière de responsabilité environnementale donnait aux institutions financières l'outil de la diligence raisonnable comme moyen de défense, en Common Law, si elles se trouvaient prises dans l'imbroglio du droit de propriété (comme créancier hypothécaire) ou dans le contrôle ou l'exploitation de l'entreprise d'un emprunteur en défaut de paiement (tout en essayant de recouvrer le maximum de la valeur de la garantie hypothécaire). Par conséquent, alors qu'une institution financière *pourrait* accuser une perte totale du principal de son prêt *si* le degré de contamination est tellement élevé que la valeur du site (et donc de la garantie hypothécaire) était réduite à néant, le secteur des services financiers s'est toujours fondé, comme moyen de défense, sur la notion de diligence raisonnable pour se protéger des demandes réglementaires de subventionner, en plus, les coûts de réparation.

Le projet de loi C-5 crée maintenant essentiellement une autorité réglementaire en matière d'environnement, avec un budget de réparation égal à la valeur post décontamination de la propriété d'un débiteur en faillite. L'article 15(7) du projet de loi C-5 précise que :

En cas de faillite, de proposition ou de mise sous séquestre administrée par un séquestre, *toute réclamation* contre le débiteur *pour les frais de réparation du fait ou dommage lié à l'environnement* et touchant un de ses biens immeubles *est garantie par une sûreté sur le bien immeuble en cause et sur ceux qui sont contigus à celui où le dommage est survenu* et qui sont liés à l'activité ayant causé le fait ou le dommage [italiques par l'auteur.]

Si la politique proposée dans le projet de loi C-5 est adoptée, le prêteur-investisseur se verra imposer une *dévaluation automatique de la garantie de son hypothèque* à concurrence d'un montant égal au coût de décontamination de tout « dommage lié à

l'environnement » *plus* la dévaluation automatique de la garantie qu'il peut détenir sur toute propriété contiguë liée à l'activité ayant causé le fait ou le dommage lié à l'environnement.

En outre, la capacité de l'institution financière de recouvrer une partie importante de la valeur diminuée de sa garantie en se portant comme créancier ordinaire contre les autres actifs du débiteur en faillite non reliés à la propriété contaminée (comme un inventaire ou des comptes à recevoir) pourrait également s'en trouver passablement diminuée. L'article 15(8) du projet de *loi C-5* prévoit également que la réclamation pour les frais de réparation du fait ou du dommage lié à l'environnement et touchant un bien immeuble du débiteur constitue une réclamation prouvable. Cela veut dire que, dans la mesure où le coût de la décontamination excède la valeur de la propriété, l'autorité réglementaire conserve un droit de réclamation contre les autres actifs du débiteur en faillite de même rang que la valeur de recouvrement des réclamations des autres créanciers, y compris les institutions financières, ce qui contribuera à diluer encore la valeur de recouvrement.

Cette nouvelle mesure législative a préséance sur toute autre législation, fédérale ou provinciale, sur l'environnement ou les finances, dans l'ensemble du pays. L'article 15(7) du projet de *loi C-5* établit que la réclamation de l'autorité réglementaire en matière d'environnement par dérogation aux autres dispositions de la présente loi et à toute autre règle du droit fédéral et provincial, a priorité sur tout autre droit, charge ou réclamation visant le bien (italiques par l'auteur.)

Si le projet de loi était adopté dans la forme où il a été présenté lors des audiences après la deuxième lecture, il rendrait encore plus confus, si c'est possible, le degré de protection que pourraient continuer d'assurer les mesures législatives et réglementaires provinciales actuelles et les mesures à prendre pour coordonner des approches tellement différentes au niveau fédéral et provincial. Cependant, avec quelques modifications, à cause de sa primauté sur les autres législations, la législation fédérale a le potentiel de contribuer à l'harmonisation entre les diverses juridictions canadiennes et de favoriser une plus grande clarté et une plus grande certitude à moyen et à court terme.

Difficultés de l'évaluation quantitative du risque de crédit environnemental

À ce jour, l'une des plus grandes difficultés, au niveau de la cohérence, dans la discussion entre les divers intervenants sur la question du réaménagement des terrains contaminés a toujours été que chaque secteur a tendance à aborder le sujet en fonction de ses propres intérêts. Le secteur public aborde des problèmes d'intérêt général pour la population, dont les risques pour la santé, l'impact sur les ressources naturelles, la restauration des revenus fiscaux, la mise sur pied de programmes sociaux et la justice environnementale. L'industrie de l'environnement parle de méthodologie des mesures de réparation, de zones et de composants dangereux en fonction du risque.

La communauté juridique cherche à définir le problème des terrains contaminés en fonction de précédents légaux et d'allègement législatif en matière de responsabilité. À ce jour, le secteur des services financiers a toujours mis l'accent sur la sécurité du capital et la rentabilité de la transaction. Il en résulte que les institutions de prêt lui demandent de quantifier tous les risques éventuels sur le plan monétaire.

Les emprunts qui ne sont garantis que par une propriété immobilière commerciale doivent, en général, se conformer au critère suivant, à savoir que le montant du prêt ne doit pas excéder un pourcentage convenu de la valeur d'estimation de la propriété. Dans certains cas, la limite du rapport prêt-valeur est précisément définie dans la loi ou les règlements. Cependant, à bien des égards, le cadre législatif et réglementaire des services financiers ne donne pas beaucoup d'indications sur la façon d'évaluer le risque de crédit environnemental. La *Norme sur la gestion du risque de crédit de la SADC* précise uniquement, de façon générale, que *la plupart des problèmes de crédit sont attribuables à des omissions ou à des évaluations erronées des éléments de base du prêt, notamment la qualité des biens donnés en nantissement*, ce qui n'est, à vrai dire, qu'une réaffirmation de l'approche de personne prudente. La *Norme sur l'évaluation de biens immobiliers* précise, avec sagesse, qu'*une propriété non bâtie (et) des projets d'aménagement immobilier... peuvent représenter un risque important pour les institutions membres de la SADC qui agissent en qualité de prêteurs ou d'investisseurs. Par conséquent, tout rapport d'évaluation portant sur de telles opérations doit présenter avec précision l'impact d'un tel risque*. Cependant, cette norme ne donne pas d'autres conseils sur la nécessité ou l'opportunité des méthodes d'évaluation pour s'assurer que l'impact d'un tel risque est correctement reflété et dévoilé.

Le problème est alors transféré à l'industrie de l'évaluation, qui doit se pencher, en particulier, sur la question de la capacité de ses professionnels d'identifier, de quantifier et d'intégrer le degré de risque environnemental à tous les autres facteurs qui permettent de faire une évaluation de la valeur. L'Institut canadien des évaluateurs, la plus grande et la mieux reconnue de toutes les associations professionnelles d'évaluateurs immobiliers au Canada, a officiellement reconnu la difficulté de faire une évaluation qui tienne compte de tous les facteurs environnementaux pertinents dans ses *Règles uniformes de pratique professionnelle en matière d'évaluation*. Dans sa note n° 5 sur l'étude des substances dangereuses dans le processus d'évaluation, le guide précise que :

L'étude des forces environnementales, ainsi que sociales, économiques et gouvernementales, est fondamentale dans l'évaluation immobilière... La présence de substances dangereuses sur une propriété peut avoir un impact significatif sur sa valeur. Dans certains cas, la propriété pourrait avoir une valeur négative si le coût du nettoyage dépassait la valeur de la propriété après les travaux.

L'évaluateur type n'a ni les connaissances ni l'expérience nécessaires pour détecter la présence de substances dangereuses ou en mesurer la quantité. L'évaluateur, comme l'acheteur et le vendeur dans le marché libre, se fie d'habitude à l'avis d'autres personnes pour les questions qui demandent une expertise spéciale.

Le message est clair : il n'y a que peu d'évaluateurs immobiliers commerciaux qualifiés qui possèdent également toutes les compétences techniques professionnelles. Autrement dit, le niveau de compréhension technique de l'état de l'environnement est limité.

Cette situation s'aggrave du fait que les méthodologies d'évaluation de la valeur d'une propriété sujette à une dévaluation en raison de l'environnement évoluent sans cesse. À cet égard, la note no 5 du guide précise que :

La perte de valeur attribuable aux substances dangereuses est, en général, mesurable en utilisant les mêmes méthodes que pour estimer la dévaluation pour d'autres causes. Cependant, dans certains cas, les professionnels de l'environnement ne réussissent pas à s'entendre sur le niveau de nettoyage requis, la méthode de nettoyage appropriée ou le coût. L'évaluateur doit savoir que la valeur d'une propriété qui présente des risques environnementaux peut ne pas être mesurable en déduisant simplement les coûts ou les pertes apparentes de la valeur totale de la propriété, si elle était « propre ». Il faut tenir compte d'autres facteurs de modification de la valeur, tels que le passage à un type d'utilisation maximal ou les possibilités de commercialisation de la propriété.

Comme c'est le cas pour toute nouvelle problématique, l'industrie de l'évaluation devra composer quelque temps encore avec certaines méthodologies visant à assurer que l'impact environnemental est adéquatement reflété et correctement dévoilé. Les normes d'évaluation, et par voie de conséquence, la capacité du secteur des services financiers d'identifier et de quantifier le risque de crédit environnemental restera assez vague tant et aussi longtemps que de nombreuses questions importantes sur le problème des techniques de décontamination n'auront pas été résolues.

Expérience historique du financement de l'immobilier

La sombre expérience de toutes les institutions financières en ce qui concerne le financement des projets immobiliers au cours de la dernière décennie a eu un impact négatif sur la volonté et la capacité de toutes les institutions qui ont survécu d'offrir des moyens de financement à l'industrie de l'aménagement immobilier. L'écroulement des marchés de l'immobilier commercial, tant du point de vue des liquidités que de la valeur, qui a débuté en 1990 avec la récession économique, a eu un effet dévastateur sur la qualité des portefeuilles de prêt de tous les segments du secteur des services financiers, en particulier les banques ainsi que l'industrie de la fiducie et de l'assurance-vie, qui s'étaient livrés une vive concurrence afin de financer les plus grands projets immobiliers des années 90.

Chacune des six grandes banques a fait état, au cours de la période de 1991-1993, de pertes sans précédent dont l'origine était les prêts immobiliers. La base de capitaux des deux grandes sociétés de fiducie, le Trust royal et le Central Trust, a reçu un tel coup à cause des pertes occasionnées par les prêts dans ce domaine, qu'elles ont été absorbées par les banques lors des sauvetages organisés par la SADC pour protéger les déposants. C'est un sort semblable qui attendait les grandes sociétés d'assurance-vie, dont Les Coopérants et la Confédération, Compagnie d'Assurance-Vie, cette dernière ayant reçu la douteuse distinction d'être le plus grand échec d'une société d'assurance-vie en Amérique du Nord. L'impact de la crise a également été sérieux aux divers niveaux gouvernementaux : la SADC s'est retrouvée lourdement endettée pour la première fois de son histoire parce qu'elle devait subventionner l'effondrement de l'industrie de la fiducie, et le BSIF a été publiquement mis au pilori pour n'avoir pas su faire la police adéquatement dans le système financier.

Il en découle que le financement des projets de développement immobilier a effectivement pris fin au début des années 90. L'une des six grandes banques a calculé, en 1992, que ses pertes liées au financement immobilier étaient si élevées qu'elles dépassaient les profits de la banque dans ce domaine au cours de la décennie précédente et qu'à toutes fins pratiques, celle-ci n'aurait jamais dû s'engager dans ce type de financement. Les unités de prêt immobilier et commercial des six grandes banques se virent alors retirer leur mandat de développement des affaires et furent transformées *de facto* en unités de préparation et de recouvrement des prêts.

À mesure que les institutions financières essayaient des pertes monétaires considérables et vivaient l'immense et infructueuse frustration de consacrer de ressources précieuses à la gestion de portefeuilles de prêt immobilier à haut risque, le financement de l'immobilier était gravement compromis aux yeux des gestionnaires des institutions financières et de leurs régulateurs. Ce stigmate sera très difficile à surmonter. Il s'est traduit dans presque toutes les grandes institutions financières par la codification de nouvelles politiques de prêt ou des révisions dont le but est précisément de mettre en place un contrôle plus sévère des risques liés au financement de l'immobilier. Cette attitude est encore plus rigide dans le cas du réaménagement des terrains contaminés à cause du risque perçu additionnel relié à l'environnement.

La dernière fois que le secteur des services financiers a été traumatisé de la sorte en raison de ses activités de financement de l'immobilier commercial remonte au milieu des années 70, au moment des fiducies de placement immobilier. Il aura fallu deux cycles économiques complets, étendus sur plus d'une décennie, pour revenir, dans les années 80, à des conditions normales de prêt dans le marché de l'immobilier.

Les véritables « moteurs » de la gestion des institutions financières

Les philosophies et pratiques de gestion des grandes institutions financières reposent sur un ensemble relativement restreint de forces motrices communes à toutes les industries de la banque, de la fiducie et de l'assurance.

Conformité au cadre législatif et réglementaire

Selon sa nature, une institution financière peut devoir se conformer à trois législations et (ou) politiques réglementaires différentes. Étant donné que le cadre législatif et réglementaire ne se contente pas d'établir la portée et la valeur économique de la franchise que l'institution exploite commercialement, mais prévoit également l'annulation de cette franchise en cas de non conformité, le respect de ce cadre est d'une importance vitale pour les administrateurs des institutions financières. Il en résulte une tendance naturelle à interpréter ces lois et ces règlements de façon conservatrice. Tel que précisé ci-dessus, cela amène les administrateurs des institutions financières à craindre le risque plutôt qu'à vouloir le gérer.

Rentabilité et revenus pour les actionnaires et détenteurs de police

Le cadre législatif et réglementaire exige que les institutions financières maintiennent leur base de capital respective à des niveaux précis en fonction de leur actif et (ou) de leur passif. Pour attirer les nouveaux capitaux nécessaires pour soutenir

l'expansion et la viabilité à long terme de l'institution, les opérations doivent être profitables, de sorte que l'institution puisse verser un dividende compétitif à ses actionnaires et aux détenteurs de police. Dans la mesure où les facteurs de risque économiques et environnementaux habituellement reliés au réaménagement des terrains contaminés sont perçus comme étant plus grands que dans le cas des projets immobiliers habituels et donc plus aptes à entraîner des pertes importantes au niveau des prêts ou des investissements, les administrateurs des institutions financières seront moins enclins à s'engager dans le réaménagement des terrains contaminés.

Sensibilité aux attentes sociétales touchant la sécurité des fonds investis

Les grandes institutions financières ont été investies d'un rôle particulier et sont tenues de respecter des normes plus élevées parce qu'elles sont les dépositaires des économies de toute une vie de la plupart des gens. Le niveau élevé du levier financier des banques et des sociétés de fiducie signifie que l'on considère la grande majorité des fonds prêtés ou investis comme appartenant non pas à l'institution mais aux déposants, actionnaires et détenteurs de polices. Les administrateurs des institutions financières se font constamment rappeler leur rôle de fiduciaires, ce qui explique encore la tendance naturelle à minimiser (plutôt qu'à gérer) les risques. Étant donné que les questions environnementales auront pour effet de montrer le réaménagement des terrains contaminés comme une forme d'investissement immobilier à haut risque, on hésitera généralement à se lancer dans ce type d'activité.

Carences au niveau de l'expertise technique et de l'évaluation afférentes aux problèmes environnementaux

Dans quatre des six grandes banques, les questions environnementales sont gérées à temps partiel, par dossier, avec le personnel juridique interne. Seules deux des six grandes banques disposent de leurs propres conseillers en environnement, bien qu'elles puissent toutes compter, à l'interne, sur des techniciens spécialisés dans le domaine du financement des mines (que l'on considère comme une source de profit et non un centre de coût). L'une des six grandes banques a décliné la recommandation spécifique d'un groupe de travail interne sur l'environnement de mettre en place un comité exécutif des affaires environnementales à plein temps parce qu'il n'était pas approprié de consacrer des ressources à un autre centre de coût.

Intérêt personnel des administrateurs des institutions financières

Les programmes de rémunération et de progression dans la carrière sont habituellement basés sur le volume et la rentabilité des nouvelles affaires. Aucune des six grandes banques n'incorpore les questions environnementales dans le processus d'examen du rendement ou de la rémunération. Les pertes reliées aux prêts ou aux investissements, qui sont aggravées par des problèmes environnementaux, comme il en existe souvent dans le cas du réaménagement des terrains contaminés, sont des facteurs négatifs du point de vue de la rémunération et de la progression de carrière.

4

**Réaménagement des
terrains contaminés :
stratégies d'encouragement**



En quête d'incitatifs

Pour être viable à long terme, le développement immobilier, excluant toute considération de réaménagement des terrains contaminés et l'appartenance des intervenants au secteur public ou privé, doit être significatif sur le plan économique. C'est pourquoi le facteur déterminant de succès ou d'échec d'un projet de réaménagement d'un terrain contaminé est le climat économique, en général, et le marché de l'immobilier dans lequel il est lancé, en particulier. Si les conditions économiques générales sont mauvaises, le réaménagement des terrains contaminés va périlcliter. Par contre, si elles sont favorables, entraînant une demande forte et provoquant une pénurie sur les marchés établis autres que celui du réaménagement de ces sites, ce dernier prendra de l'essor.

Cependant, même dans un climat économique positif, certains terrains contaminés seront inévitablement moins attrayants que d'autres, en raison de l'emplacement géographique, du type d'utilisation ou de contamination des terrains avoisinants, de la disponibilité des services municipaux et ainsi de suite. Par conséquent, chaque terrain contaminé doit être considéré comme faisant partie de tout un spectre de sites allant du plus attrayant au moins attrayant du point de vue du réaménagement. Les promoteurs se livreront à un processus de sélection naturelle en classifiant (implicitement ou explicitement) les caractéristiques de chacun pour, finalement, choisir dans cette gamme celui qui répond le mieux à leurs besoins particuliers.

Les terrains contaminés les plus attrayants peuvent n'être que très peu différents des sites ordinaires en ce sens qu'ils ne sont que relativement peu contaminés et ne requièrent que des travaux mineurs et peu coûteux de décontamination, mais présentent des avantages connexes liés à leur emplacement géographique, à la sécurité de la collectivité, aux services municipaux, à la disponibilité de la main-d'oeuvre et ainsi de suite. Il est vraisemblable que les sites de ce genre seront achetés à des prix voisins de ceux du marché pour des propriétés similaires non contaminées, traduisant ainsi une combinaison entre la baisse de valeur due au coût prévu de la décontamination et la valeur ajoutée reliée aux autres caractéristiques positives du site. Dans les cas où il y a suffisamment d'information publique pour identifier ce type de sites, les promoteurs n'auront pas besoin de beaucoup d'encouragement (en dehors du marché ou du secteur public) pour entreprendre leur réaménagement.

Cependant, les terrains fortement contaminés qui exigent des travaux complexes et coûteux de décontamination sans le bénéfice des autres avantages connexes seront, de par leur nature même, moins attrayants advenant un réaménagement éventuel. Ces sites, si tant est qu'ils puissent être vendus, seront offerts à des prix largement inférieurs à la norme du marché. Entre les deux extrémités de ce spectre existe toute une gamme de sites dont le degré de contamination varie, ainsi que les avantages ou les inconvénients externes connexes. Leur valeur sur le marché tient à la fois compte de l'impact économique de leurs caractéristiques environnementales et non environnementales et non pas uniquement du niveau de contamination et des coûts prévus de décontamination. Le promoteur optera pour un site particulier en tenant compte, lui aussi, de nombreux facteurs.

Les stratégies visant à encourager l'aménagement des terrains contaminés doivent donc tenir compte d'une grande variété de facteurs qui, combinés, déterminent leur valeur sur le marché. Par exemple, un site légèrement contaminé dont les coûts de réparation s'avèrent peu élevés mais qui se trouve dans un quartier où la sécurité du public est précaire et les moyens de transport peu développés, ne sera pas rendu beaucoup plus attrayant par des incitatifs monétaires publics conventionnels sous forme de subventions, de prêts ou de taxes. Ces initiatives n'ont pas d'effet sur les caractéristiques qui rendent le site moins attrayant. La réponse appropriée consisterait plutôt à mettre sur pied un programme municipal pour renforcer la surveillance policière et améliorer le système de transport. Par contre, un site gravement contaminé qui suppose des frais élevés de décontamination peut avoir une valeur économique négative en raison de son état environnemental mais présenter également des caractéristiques externes positives. Dans ce cas, il faudrait recourir à des incitatifs financiers du secteur public pour compenser les répercussions monétaires de la contamination alors même que d'autres mesures municipales n'en amélioreraient pas beaucoup l'attrait.

Les stratégies d'encouragement de l'investissement dans les terrains contaminés tombent sous deux catégories, soit les *stratégies directes* et les *stratégies indirectes*. Les *stratégies directes* sont généralement d'ordre monétaire et visent à améliorer le taux de rendement des investissements avec, par exemple, des prêts et des garanties de prêt, des incitatifs au niveau des droits et des taxes et des programmes de participation au capital. Les *stratégies indirectes* visent à réduire certains risques encourus par les investisseurs et peuvent comprendre des réformes de la réglementation, des programmes de nettoyage volontaires de l'État, des assurances au plan des finances et de la responsabilité, de même qu'une planification stratégique ou des services d'information pouvant aider les investisseurs éventuels à mieux évaluer les risques.

Il importe de noter que la gamme des stratégies mises en oeuvre aux États-Unis à ce jour est plus étendue qu'au Canada. Cela tient au fait que l'économie et la population américaines sont dix fois plus grandes et qu'il existe plusieurs différences dans l'évolution historique du développement dans ces deux pays. L'une des principales différences tient à ce que l'industrie américaine a commencé à s'épanouir un siècle avant celle du Canada, ce qui a considérablement augmenté le nombre de vieux sites industriels potentiellement contaminés. Ce facteur a donné naissance au problème beaucoup plus grave de déclin du milieu et d'apparition de terrains contaminés de l'Amérique urbaine. De plus, grâce à sa plus grande taille, l'économie américaine a à sa disposition davantage de liquidités dans les fonds communs d'immobilisation consacrés à la revitalisation industrielle. Enfin, la puissance de l'économie américaine et le potentiel du marché du réaménagement n'ont pas d'équivalent au Canada.

Le chapitre suivant aborde ces différences et décrit la gamme de stratégies directes et indirectes mises en oeuvre au Canada et ailleurs (principalement aux États-Unis) pour encourager le réaménagement des terrains contaminés. Il propose également des modèles d'application de ces stratégies.

Incitatifs monétaires directs

Indemnisations

L'indemnisation constitue une façon de transférer le risque au moyen d'ententes contractuelles par lesquelles une partie accepte d'assumer les responsabilités qui seraient normalement dévolues à l'autre en cas d'événements ou de risques imprévus dans le futur. En fait, il s'agit d'une forme de garantie, bien que la nature des obligations assumées par celui qui verse l'indemnisation soit généralement définie en fonction d'événements plutôt que de finances. Les indemnisations constituent un moyen efficace de transférer le risque, quelquefois entre les différentes parties à des transactions privées et, parfois, du secteur privé au secteur public.

Certaines juridictions américaines ont utilisé l'indemnisation pour encourager l'achat et le réaménagement d'un site en réduisant le risque inhérent à ce site, soit pour encourager, par exemple, l'application stricte d'une nouvelle législation exigeant le retour à l'état naturel avant son adoption.

Dans le secteur privé, les vendeurs de terrains contaminés peuvent indemniser les acheteurs éventuels en fonction des coûts supplémentaires de décontamination découlant d'un état environnemental antérieur qui a déjà fait l'objet de mesures de réparation (c.-à-d. contre l'échec ou les carences des travaux effectués à l'origine par le vendeur). De la même façon, les institutions de prêt demandent régulièrement des indemnisations au promoteur pour toute dépense de décontamination ou autre responsabilité qui pourrait leur revenir du fait de leur implication dans le réaménagement des terrains contaminés. Dans ce dernier cas, l'acceptabilité de l'indemnisation d'une institution financière dépendra de l'actif et des liquidités que possède le promoteur dans des terrains non contaminés. Si l'assiette financière de ce dernier est liée au réaménagement des terrains contaminés et si la valeur du site est, à l'avenir, minée de façon inattendue, il risque d'être incapable d'honorer ses engagements.

Compte de mise en main tierce

La mise en main tierce est une expression légale américaine dont l'équivalent canadien est la fiducie, autrement dit un compte légal en fiducie. La mise en main tierce peut entrer en jeu dans la vente ou l'achat d'un terrain contaminé, une partie des revenus tirés de l'achat étant placés en fiducie pour servir à la réparation de la propriété. Un tel arrangement peut faire partie des modalités d'achat convenues entre le vendeur et l'acheteur, si les travaux de décontamination n'étaient pas terminés au moment de la vente ou si d'autres mesures étaient imposées par l'État ou les autorités municipales comme préalable à l'approbation ou à l'enregistrement du transfert de propriété.

Par contre, on peut conclure des ententes de mise en main tierce lorsque l'état environnemental d'un site exige des travaux de réparation mais le coût des mesures de décontamination s'avère supérieur à la capacité financière de l'entreprise qui opère sur le site. Le choix qui se présente alors à l'autorité réglementaire consiste à insister pour que l'on procède immédiatement au nettoyage, ce qui pourrait entraîner la faillite de l'entreprise, ou à négocier une entente avec elle pour qu'elle se dote d'un programme

progressif de réparation étalé dans le temps (même sur une période de plusieurs années). L'entreprise garantira son obligation de nettoyage en plaçant une partie de ses actifs et liquidités dans un compte en main tierce pour financer la décontamination.

Cette approche comporte plusieurs avantages, dont le maintien d'une entreprise viable ainsi que des revenus d'emploi et de taxes dont profitent tous les niveaux de gouvernement. Une entente de ce type a été récemment conclue entre le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario et une entreprise de la région du Junction Triangle à Toronto, un ancien couloir industriel et ferroviaire situé à l'ouest de la ville.

Assurance

Secteur privé

Malgré les pertes importantes associées à l'environnement qu'ils ont subies en vertu des anciennes politiques en matière de responsabilité et leur absence pendant de nombreuses années pour cette raison, certains assureurs sont revenus sur le marché au cours des dernières années avec divers types de contrats de protection en matière d'environnement.

Aux États-Unis, le secteur privé de l'assurance offre divers produits, dont les suivants :

- assurance sur le transfert de la responsabilité de la propriété;
- couverture de la responsabilité des tiers en cas de blessure corporelle ou de dommages à la propriété sur le site et ailleurs;
- assurance du « maximum des coûts de nettoyage » ou « en excédent de pertes » qui permet de s'assurer contre les frais de nettoyage dépassant une limite convenue;
- assurance des propriétaires contre les actes commis sur le site ou les carences au niveau de la réparation, du fait d'entrepreneurs-consultants, ainsi que contre le transport ou la disposition des matières dangereuses à l'extérieur du site.

Tous ces types d'assurance constituent un mécanisme de transfert du risque qui permet de réduire ou d'éliminer le risque encouru par les institutions de prêt en le transférant aux assureurs.

Les deux types d'assurance les plus importants dans le cas du réaménagement des terrains contaminés sont l'assurance du « maximum des coûts de nettoyage » et l'assurance sur le transfert de propriété. La première supprime ou, du moins, réduit de beaucoup l'incertitude rattachée au coût de réparation. De ce fait, elle diminue considérablement le niveau de risque financier à court terme résultant de l'acquisition du terrain contaminé. L'assurance sur le transfert de propriété atténue le risque financier à long terme qui existerait autrement en cas de découverte ultérieure d'une contamination non identifiée auparavant, ou de toute responsabilité éventuelle en matière de décontamination découlant de l'application stricte d'une nouvelle législation ou de nouveaux règlements imposant le retour à l'état environnemental qui existait avant son adoption. L'assurance sur le transfert de propriété a, dans certains cas, été acceptée par les prêteurs comme substitut à une indemnisation du promoteur.

L'assurance sur la responsabilité des tiers n'a pas connu beaucoup de succès sur le marché américain en raison des inquiétudes exprimées quant à son prix et, parfois, des limites de couverture imposées.

Au Canada, il a été moins facile de s'assurer contre les risques environnementaux. Cependant, en 1992, les cinq plus grandes banques ont lancé un projet, en collaboration avec deux grands assureurs internationaux, en vue d'importer l'assurance sur le transfert de propriété et l'assurance sur la responsabilité des tiers des États-Unis. Cet exercice s'est terriblement compliqué en raison des structures différentes en matière de responsabilité environnementale dans les deux pays. Cependant, au cours de la dernière année, deux grandes compagnies d'assurance internationales ont introduit au Canada toute une gamme de possibilités d'assurance semblables à ce qui existe aux États-Unis. Il en résulte que l'assurance environnementale est maintenant disponible sur le marché canadien, bien que l'accessibilité et l'ampleur de la couverture soient plus limitées qu'aux États-Unis.

Secteur public

En plus de l'assurance environnementale du secteur privé, certains états américains ont mis sur pied des consortiums d'assurance administrés par l'État. Cependant, bien que ces programmes aient ostensiblement pour objectif de procurer de l'assurance, le fait que les assureurs du secteur privé ne soient pas très disposés à fournir ce type de couverture indique, de façon générale, que le nombre de sites concernés n'est généralement pas assez important pour déboucher sur une diversification et un partage raisonnable des risques, entraînant de ce fait une tarification malsaine du point de vue actuariel. Nonobstant le fait que cette assurance gouvernementale ne serait normalement pas viable sur le plan commercial, elle ne constitue, en réalité, qu'une méthode différente pour mettre à la disposition des intervenants des mécanismes publics plus conventionnels de transfert du risque comme les garanties et les indemnisations.

Financement partagé

Le financement partagé suppose un financement coopératif, généralement entre le propriétaire et une ou plusieurs agences gouvernementales, dans le cadre du projet de réaménagement d'un terrain contaminé.

Par exemple :

- *La ville de Wyandotte (Michigan) et BASF Corporation (un fabricant de produits chimiques).* Ce projet faisait appel à un partenariat à trois entre l'entreprise, le gouvernement local et l'État. Au cours des années 80, on a négocié une entente selon laquelle l'État autorisait le nettoyage, la surveillance et la mise en oeuvre de systèmes de décontamination continue sur les 84 acres de terrain appartenant à BASF afin d'en permettre le réaménagement en parc et en terrain de golf au bord de l'eau. BASF a assumé le coût de tous les travaux hydrologiques préliminaires et la totalité des 2 millions de dollars en frais de réaménagement. Le département des Ressources naturelles du Michigan a débloqué une subvention de l'État de 2 millions de dollars et la ville a recueilli les 4,5 millions restants grâce au financement découlant de nouvelles taxes foncières. Les droits d'entrée au parcours de golf permettront au projet (y compris le parc) de s'autofinancer.

- *Meadville (Pennsylvanie)*. La municipalité de Meadville a mis sur pied une coopérative financée par le propriétaire et un programme financé par le gouvernement au profit d'une usine de fabrication.
- *L'état du Minnesota*. Lorsque 100 000 dollars ont été accordés par deux fondations privées, l'argent a été consacré à la mise sur pied d'un fonds de subventions destiné aux organismes sans but lucratif. Lorsqu'un organisme reçoit une subvention, le même montant d'argent est versé par une entreprise locale et on s'assure de la participation *pro bono* de consultants et d'avocats. Il existe plusieurs exemples de petits projets réussis dans le cadre de ce programme aux États-Unis.

Financement fédéral et de l'État

Il existe toute une gamme de programmes de financement aux États-Unis, que ce soit au niveau fédéral ou des états, pour favoriser le réaménagement des terrains contaminés. Le Superfund Brownfields Action Agenda est l'initiative fédérale la plus importante et fait l'objet des exemples ci-dessous. Au niveau des états, le Michigan, le Minnesota, le New Jersey, l'Oregon et le Tennessee possèdent des fonds en fiducie auxquels ils puisent pour partager le coût des mesures de réparation avec les parties responsables et non responsables qui, autrement, seraient incapables de prendre ces mesures. Plusieurs états offrent des subventions aux gouvernements locaux pour l'évaluation des sites ainsi que pour les prêts et les mesures de décontamination. Parmi ceux-ci, il importe de mentionner le Missouri, le New Jersey, la Pennsylvanie et, dans le cas de sites où il n'y a pas de responsable viable, l'Oregon. Le Missouri limite l'octroi de ses subventions aux gouvernements locaux qui ont acquis d'anciens sites industriels ou commerciaux abandonnés. Le New Jersey offre également des subventions aux groupes privés de bonne foi. Le Missouri, le New Jersey, l'Oregon et la Pennsylvanie offrent un prolongement des subventions ou des garanties de prêt afin d'aider au financement des mesures de nettoyage.

Par exemple :

- *Le Superfund Brownfields Action Agenda*. Ce programme vise à déstigmatiser les sites Superfund en octroyant des subventions de 200 000 dollars à des projets pilotes ou de démonstration sur des sites bien déterminés (grande pauvreté et potentiel commercial ou industriel élevé) afin d'inciter d'autres parties à s'intéresser à la question. Cinquante collectivités ont été ainsi identifiées. Le financement a permis de lancer d'abord trois projets en 1993 et se terminera vers la fin de 1996. Parmi les projets, mentionnons ceux de Cleveland (Ohio), Bridgeport (Connecticut) et de Richmond (Virginie).
- *La province de Québec et la ville de Montréal*. Le gouvernement du Québec et la ville de Montréal ont mis sur pied un projet pilote d'une valeur de 6 millions de dollars pour favoriser l'adoption d'une nouvelle approche sur la façon d'aborder le problème des sites contaminés. On encourage la perspective d'analyse du risque et de traitement des sols plutôt que celle qui consiste à occulter le problème. De plus, un programme de financement fédéral-provincial de 35 millions de dollars a été

mis sur pied. Cette somme doit servir au réaménagement de vastes sites contaminés abandonnés. Cela a encouragé la Ville de Montréal à se lancer activement dans l'achat et le réaménagement des terrains contaminés.

Aux États-Unis, un grand nombre de projets environnementaux financés par l'État ont vu le jour grâce à la mise sur pied des « Tax-Increment Financing Districts » (districts de financement par de nouvelles taxes foncières). Un district de financement par de nouvelles taxes foncières est une zone géographique ou politique dans laquelle on augmente les taxes foncières d'un montant spécifique pendant un certain temps, ce qui permet de prélever des revenus supplémentaires destinés à financer des projets publics prédéfinis, en général de nature environnementale. Les municipalités canadiennes utilisent quelquefois ce type d'arrangement pour financer des travaux publics (p. ex., les égouts) mais, dans la pratique, cela ne comprend pas le financement de mesures de réparation de l'environnement ou de réaménagement des terrains contaminés.

Par exemple :

- *Akron (Ohio)*. La ville d'Akron a prélevé 4,5 millions de dollars en créant un district de financement par de nouvelles taxes foncières, afin de contribuer au financement des coûts de nettoyage environnemental d'un projet de réaménagement.
- *L'état du Minnesota*. En matière de financement, cet état américain s'avère le chef de file en ce qui a trait aux mesures de réparation liées aux nouvelles taxes. La Minnesota Community Development Association a prélevé 2,5 millions de dollars en nouvelles taxes en vue de contribuer au financement du nettoyage d'une ancienne cour de triage.

Incitatifs fiscaux

Fédéral

Aux États-Unis, le président Clinton a annoncé un programme d'incitatifs fiscaux visant spécifiquement des sites contaminés pilotes actuels et futurs. Grâce à ce plan, il sera possible pour les gens qui investissent dans des terrains contaminés de déduire immédiatement leurs frais de nettoyage, réduisant ainsi de beaucoup leurs dépenses à court terme⁵.

États

Certains états ont lancé des programmes d'incitatifs fiscaux afin d'encourager le réaménagement des terrains contaminés.

Par exemple :

- *L'Ohio* a autorisé des exemptions des taxes foncières locales et de l'État.
- *Le Missouri* a autorisé des crédits d'impôt sur le revenu et des exemptions au niveau local et de l'État.
- *Le Delaware* accorde un crédit de l'impôt sur le revenu de l'État.

Taxes et prélèvements municipaux

Les municipalités peuvent encourager le réaménagement des terrains contaminés en réduisant les taxes municipales ou les droits de réaménagement dans de tels cas.

Par exemple :

- *La ville de Windsor (Ontario)*. Afin d'encourager la réutilisation des propriétés industrielles abandonnées dont les taxes foncières sont en souffrance, la ville de Windsor a adopté, dans le cas de certaines propriétés, un programme d'incitatifs fiscaux consistant à annuler la partie de l'arriéré des taxes municipales qui porte le coût total du nettoyage environnemental au-dessus de la valeur d'évaluation de la propriété.

Incitatifs indirects

De nombreux états américains ont pris de nouvelles mesures pour encourager la réparation volontaire des propriétés en réduisant le risque et l'incertitude pour les propriétaires, les promoteurs et le secteur des services financiers. Au Canada, la plupart des provinces ont mis en oeuvre des stratégies d'encouragement au nettoyage des sites contaminés. Ces stratégies varient d'une province et d'un état à l'autre, tel qu'indiqué à l'annexe C et dans le document SCHL/Delcan de 1996. La gamme des dispositions adoptées comporte des normes de nettoyage souples, des nettoyages liés à des restrictions concernant l'utilisation future, des ententes sur la responsabilité des prêteurs, des politiques sur le nettoyage des sites et la perspective d'une certitude, prévue dans les ententes, de ne pas poursuivre en justice (entente acheteur-locataire). Ces programmes prévoient la révision et la supervision des mesures de décontamination proposées par une agence réglementaire dans un cadre non obligatoire.

Ce type d'approche a le grand avantage de réduire le risque qui incombe aux propriétaires-locataires et au secteur des services financiers :

Le principal avantage tient à ce que le risque lié à la responsabilité environnementale est transféré du propriétaire ou du locataire à quelqu'un d'autre, au public si c'est une agence gouvernementale qui assume les coûts de nettoyage, aux voisins si le site n'a pas besoin d'autant de nettoyage qu'auparavant, ou à un futur promoteur si le nettoyage complet peut être retardé. Il en découle que ces programmes ont réussi à encourager les activités de réaménagement dans de nombreux états américains⁶.

La section ci-dessous fournit des exemples de mesures spécifiques d'encouragement du nettoyage volontaire.

Lignes directrices sur le nettoyage des sites

Il existe, au Canada et aux États-Unis, une gamme de lignes directrices et de règlements portant sur le nettoyage des sites. Ces derniers sont liés à trois modèles de base :

- le nettoyage jusqu'au retour à l'état d'origine, la définition de cet état variant d'un endroit à l'autre;

- le nettoyage en fonction de normes génériques dans le cadre desquelles le gouvernement établit des hypothèses de risque qui peuvent varier selon le site proposé;
- les normes spécifiques au site, basées sur le risque, et qui sont également établies selon l'utilisation prévue du terrain.

De nombreuses juridictions ont adopté une combinaison de ces trois approches.

La décision d'admettre que le type de nettoyage puisse varier en fonction de l'utilisation future du site permet de différer toute décontamination permanente (si on n'en prévoit pas une utilisation maximale de type résidentiel). Cependant, alors même que cette approche permet souvent au promoteur de réaliser des économies à court terme, elle offre une certitude à moins long terme aux prêteurs, qui peuvent avoir l'impression que les problèmes de nettoyage et de responsabilité restent en partie irrésolus.

L'approche des lignes directrices sur le nettoyage varie également quant au mécanisme utilisé pour évaluer l'acceptabilité de l'évaluation du site, au mode d'approbation du processus de nettoyage proposé et aux résultats attendus. Certaines juridictions prévoient l'émission d'une reconnaissance écrite des autorités réglementaires selon laquelle le site a été nettoyé à un niveau acceptable. D'autres laissent cette responsabilité au propriétaire du site ou à leurs consultants. Il est bien évident que si les autorités émettent un avis d'approbation, la certitude est plus forte que les corps publics ne prendront aucune nouvelle mesure contre le site et que l'agence réglementaire acceptera, à l'avenir, une partie des responsabilités quant à l'état du site. Les exigences relatives au nettoyage varient également quant aux normes professionnelles applicables et aux programmes d'accréditation des spécialistes qui entreprennent les travaux de réparation.

Par exemple :

- La plupart des provinces canadiennes incluent des dispositions relatives au risque et aux normes dans leurs lignes directrices sur le nettoyage.
- La Saskatchewan, l'Ontario, la Colombie-Britannique, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard ont adopté des approches basées sur le risque pour le nettoyage des sites contaminés. La date de mise en oeuvre de ces directives varie d'une province à l'autre (depuis aussi peu que 1996 en Nouvelle-Écosse).
- Terre-Neuve et le Labrador ont commencé à examiner et à consolider leurs lois environnementales et sont en voie d'élaborer de nouvelles lignes directrices sur le modèle des directives relatives à la réhabilitation des sols du Manitoba.
- La *Land Recycling and Environmental Standards Act* (1995) de Pennsylvanie autorise trois types d'approche à la décontamination des sites, dont le retour à l'état initial, une norme relative à la santé applicable dans l'ensemble de l'état et des normes spécifiques aux sites. Les normes spécifiques à un site doivent, elles aussi, comporter des contrôles institutionnels comme des restrictions sur le titre et des mesures d'ingénierie. Grâce à ces règlements, il est possible d'imposer des normes

plus pratiques permettant de traiter chaque site de façon individuelle en fonction de son niveau de contamination. Cependant, du point de vue du prêteur, cette approche ne fournit pas de certitude à long terme quant à la possibilité de modification du type d'utilisation du site ou de l'application dans le futur de règlements plus stricts sur la contamination⁷.

Ententes types sur la responsabilité du prêteur

Ces ententes contractuelles sont différentes des ententes d'indemnisation. Dans le cas de l'indemnisation, on prévoit que l'autorité réglementaire assume une partie du risque ou des dépenses que devrait autrement assumer l'institution financière, alors qu'une entente sur la responsabilité du prêteur ne prévoit rien de tel et ne fait qu'assurer l'institution financière que l'autorité réglementaire ne se retournera pas contre elle tant et aussi longtemps qu'elle respecte certains paramètres.

Aux États-Unis comme au Canada, le secteur des services financiers lutte depuis de nombreuses années pour être exempté de la responsabilité du prêteur, aux États-Unis depuis le jugement sur l'affaire *États-Unis d'Amérique v. Fleet Factors Corporation* en 1990 et, au Canada, depuis la publication de l'énoncé de position de l'Association des banquiers canadiens, *Towards Sustainable Capital* en 1991. Aux États-Unis, l'Environmental Protection Agency (EPA) a codifié ce type d'exemption au début des années 90, une décision ensuite renversée par les tribunaux. L'approche la plus récente consiste à utiliser le mécanisme des ententes contractuelles entre les autorités réglementaires et les institutions financières pour limiter la responsabilité de ces dernières⁸.

Afin de limiter l'inévitable confusion et les longs délais entourant la négociation de telles ententes au cas par cas, l'American Bankers Association et l'Association des banquiers canadiens ont activement participé, au cours des dernières années, à la négociation d'ententes cadres avec l'EPA aux États-Unis et le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario, au Canada.

Par exemple :

- **Ontario.** En Ontario, après deux ans et demi d'intenses négociations, le ministère de l'Environnement et de l'Énergie et l'Association des banquiers canadiens publiaient, en décembre 1995, le *Standard Agreement Concerning Environmental Investigations*. Ainsi, les prêteurs peuvent essayer de recouvrer la valeur de la garantie de prêt dans la mesure où ils ne prennent pas le contrôle du site ou de l'entreprise qui y opère et ne sont pas responsables de toute contamination subséquente à leur arrivée dans le dossier.
- **Saskatchewan.** La Saskatchewan est également en voie de clarifier la responsabilité associée à l'état des terrains contaminés.

Ententes avec les acheteurs-locataires éventuels

Les ententes avec les acheteurs-locataires éventuels visent à faciliter la vente des terrains contaminés en garantissant aux acheteurs ou locataires que l'agence réglementaire ne les poursuivra pas à cause d'une contamination qui existait au moment de l'achat ou de la signature du bail. Ce type d'entente existe aux États-Unis depuis 1989.

Par exemple :

- La politique adoptée en 1989 par l'EPA a été révisée en 1995 dans l'espoir d'encourager davantage de promoteurs à se lancer dans la restauration des terrains contaminés. Elle donne à l'EPA plus de souplesse pour décider si elle peut offrir ce type d'entente mais on estime qu'elle ne va pas assez loin pour régler le problème de l'incertitude des acheteurs ou des prêteurs et ne contribue en rien à la diminution du coût de ce genre de transfert⁹.

Guides d'information

Des guides d'information existent sur des sujets comme les mesures de prévention, le dépistage des sols, la contamination des eaux souterraines, le rôle de l'utilisation du terrain dans le choix des mesures de réparation, par exemple le EPA aux États-Unis¹⁰.

Par exemple :

- *Final Policy Towards Owners of Property Containing Contaminated Aquifers (EPA, États-Unis)*. Ce document explique la politique applicable aux propriétaires de terrains non contaminés situés au-dessus des systèmes d'eaux souterraines qui ont été contaminées par des sources sises sur d'autres propriétés. L'EPA ne poursuivra pas les propriétaires de ces propriétés non contaminées si le propriétaire n'est pas responsable de la contamination ou s'il n'a pas aggravé la contamination dans sa façon d'exploiter la propriété¹¹.
- *Guidance on Land Use, dans Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (CERCLA) — Remedy Selection Process (EPA, États-Unis), 1995*. Cette directive doit permettre d'élaborer des hypothèses raisonnables quant à l'utilisation future des terrains dans les sites Superfund. Il est trop souvent arrivé que l'EPA fonde ses décisions de nettoyage sur l'hypothèse qu'un site pourrait un jour être utilisé à des fins résidentielles, entraînant de ce fait des mesures de décontamination onéreuses et trop protectrices. Selon cette directive, le personnel de l'agence doit discuter avec les gouvernements locaux de l'utilisation éventuelle du site et tenir compte de cette information pour déterminer le processus de décontamination à appliquer¹².

Programmes volontaires exhaustifs

De nombreux états américains utilisent une combinaison de mesures de réaménagement volontaire des terrains contaminés.

Par exemple :

- *Indiana*. Le programme de réparation volontaire de l'Indiana prévoit l'émission d'un certificat d'achèvement des travaux et un engagement de ne pas poursuivre les personnes qui ont appliqué avec succès un programme volontaire de nettoyage.

Le programme établit toute une série d'étapes auxquelles doivent se soumettre les participants, dont les demandes, les ententes, les plans de travail, la participation du public, le nettoyage et le certificat de fin des travaux¹³.

- *Minnesota.* Le programme d'enquête et de nettoyage volontaire du Minnesota prévoit des incitatifs financiers (p. ex., des subventions aux villes et comtés participants, dans le cadre du programme, à l'approbation du plan de travail) et offre également 10 types différents de protection en matière de responsabilité, sous forme de lettres, d'ententes ou de certificats adaptés aux besoins des parties bénévoles. Le programme compte sur l'appui de 23 employés et s'applique à environ 700 sites. À ce jour, près de 3 500 acres de propriété ont reçu un certificat d'approbation du programme, ce qui protège les promoteurs et les prêteurs contre toute poursuite administrative décrétée par l'État.
- *Connecticut.* Le programme de réparation des sites urbains du Connecticut dispose d'un fonds commun d'obligations destiné à l'évaluation et à la décontamination des sites présentant un potentiel économique élevé. La réglementation de l'État a été modifiée afin de faciliter la décontamination et d'expédier les revues de contrôle. Une base de données regroupant des renseignements géographiques est en cours d'élaboration, non seulement pour prioriser les sites du point de vue de leur niveau de contamination, mais également pour servir d'outil de commercialisation en attribuant une cote à chaque propriété en fonction des services disponibles et du niveau de contamination. Une cote positive favorisera le réaménagement privé tandis qu'une cote négative supposera l'existence des fonds publics comme incitatif au nettoyage¹⁴.
- *Detroit.* L'équipe de réaménagement des sites urbains de Détroit (REUS) est formée de représentants des grands services de la ville qui s'intéressent à la gestion de la propriété, ainsi que de représentants de l'État dans le domaine de l'environnement et du commerce. REUS s'est chargée de la coordination entre les diverses agences afin de promouvoir le réaménagement¹⁵.
- *Michigan.* En 1994, Chrysler voulait régler la question de sa responsabilité vis-à-vis trois grands sites de la région métropolitaine de Détroit et les vendre à bonne fin. Chrysler a négocié un décret global de consentement concernant ces trois sites, en retour d'un engagement de nettoyage volontaire de ces propriétés en vertu duquel cette société ne serait pas tenue responsable si le futur propriétaire désirait convertir les terrains à des fins résidentielles. Les travaux sur ces trois sites sont en cours et l'un des terrains a déjà été vendu¹⁶.
- *Québec.* Le ministère de l'Environnement du Québec a produit, en mars 1996, un document préliminaire intitulé *Projet de politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains*. Ce document présente six propositions destinées à offrir un incitatif économique au réaménagement des sites contaminés qui constituent un programme volontaire dont la mise sur pied d'un programme de responsabilité volontaire; la limitation des responsabilités dans certaines conditions; la création d'un système d'aide aux propriétaires dont les moyens financiers sont limités; la création d'un fonds de réhabilitation; l'encouragement du réaménagement des sites

abandonnés et du développement des infrastructures sur les terrains contaminés plutôt que sur les terrains propres. Ce projet, s'il était adopté, constituerait une stratégie globale du réaménagement des terrains contaminés similaire à celles des États-Unis.

Désignation de vaste zones et plans stratégiques

Ces plans peuvent être appliqués pour s'occuper de la contamination d'endroits tels que les propriétés multiples, les réseaux hydrographiques transfrontaliers et autres. Le plan stratégique vise le niveau de contamination d'une zone géographique qui comprend divers anciens sites industriels situés dans un environnement hydrologique et géologique inter-relié. Les options de nettoyage préliminaires sont examinées et revues avec les autorités et un plan ou une stratégie d'approbation sont négociés pour assurer une meilleure protection de l'environnement hydrologique et géologique, ainsi qu'un plus haut niveau de certitude aux acheteurs éventuels. C'est cette approche que le Waterfront Regeneration Trust du port de Toronto a adoptée et qu'envisagent d'adopter d'autres juridictions ontariennes.

Approche globale en faveur de la régénération

Au Royaume-Uni, on a tenté de concevoir une approche globale au niveau de la régénération. Les Local Training and Enterprise Councils ont combiné le financement des nouveaux aménagements et de l'infrastructure avec celui de la formation professionnelle, de l'acquisition des compétences et d'autres programmes communautaires. Les fonds vont à des projets de régénération et présentent l'avantage de rationaliser des procédures d'approbation qui permettent de suspendre les mesures normales de contrôle de la planification¹⁷.

Chicago Brownfields Forum

Ce vaste processus de recherche vise à favoriser l'adoption d'options politiques pour le réaménagement des terrains contaminés. Il a permis la création d'un forum regroupant 40 professionnels du domaine de la planification, de la banque, de l'immobilier, du droit, du développement communautaire et de la politique publique. Les activités du forum ont entraîné la formulation de 56 recommandations spécifiques en vue d'éliminer les obstacles au réaménagement des terrains contaminés.

Sociétés spécialisées dans le réaménagement des terrains contaminés

Il existe, aux États-Unis, des sociétés spécialisées dans le réaménagement des terrains contaminés. Ces sociétés adoptent une approche de services complets pour ce type de réaménagement, y compris l'ingénierie environnementale, les accords financiers, les autorisations, les conseils juridiques et financiers, les communications, la construction, l'évaluation immobilière, la gestion du risque et les relations publiques.

5



**Une fondation
pour l'avenir**

L'évaluation du succès et du mérite relatif des stratégies évoquées au chapitre 4 se complique en raison de trois facteurs. Tout d'abord, la gamme des stratégies mises en oeuvre à ce jour au Canada n'est pas aussi étendue qu'aux États-Unis et le Canada ne jouit pas encore d'une expérience de première main dans certains domaines. Deuxièmement, ce n'est qu'au cours des deux ou trois dernières années que de nombreuses options ont pu être identifiées et des stratégies élaborées. Étant donné qu'il peut s'écouler beaucoup de temps entre le moment où on annonce des stratégies et celui où elles portent fruit sur le marché, l'expérience américaine reste limitée à certains domaines et il est difficile de tirer des conclusions précises quant à certaines stratégies. Troisièmement, compte tenu des différences au niveau de la législation, de la réglementation, du droit et autres pratiques, certaines stratégies (p. ex., le financement au moyen de nouvelles taxes foncières) ne sont pas directement transférables des États-Unis au Canada, même si elles se sont avérées un succès aux États-Unis.

De plus, quand on évalue la réaction des institutions financières canadiennes aux incitatifs environnementaux, il importe de se souvenir que la structure du secteur canadien des services financiers est très différente de celle des États-Unis. Il en découle que l'expérience américaine peut ne pas constituer un bon repère pour le Canada. La différence la plus importante tient à ce que notre marché des services financiers, à l'exclusion de l'industrie de l'assurance, est essentiellement oligopolistique. Autrement dit, il est dominé par un petit nombre de grandes institutions dans un marché relativement non concurrentiel. Par contre, le secteur américain des services financiers se distingue par son haut niveau de compétitivité dans tous les marchés. Cette distinction est importante parce qu'en général, l'empressement à accepter des risques est directement proportionnel au niveau de compétitivité dans le marché. Le secteur canadien des services financiers est généralement reconnu pour sa plus grande aversion au risque. De ce fait, il lui faudra probablement plus de temps pour élaborer ses propres stratégies et pour réagir aux incitatifs du secteur public.

Il faut également faire preuve de prudence dans l'interprétation des rapports publics selon lesquels le succès de certains réaménagements de terrains contaminés témoigne nécessairement de la participation du secteur des services financiers. Par exemple, dans le cas du projet BASF Corporation/Ville de Wyandotte, le rapport public ne signale qu'un financement partagé entre la ville et BASF et aucune mention n'est faite de la participation directe d'une institution financière.

Réactions aux stratégies

Aux États-Unis, la réaction aux initiatives du secteur public en place depuis au moins plusieurs années a été significative¹⁸.

- Le Minnesota et l'Oregon administrent des programmes volontaires depuis plus de cinq ans. Au 30 juin 1995, les participants au programme du Minnesota avaient achevé le nettoyage de 75 sites et les travaux étaient en cours dans 210 autres. À cette même date, les participants au programme de l'Oregon avaient, quant à eux, terminé le nettoyage de 34 sites et continuaient à travailler dans 22 autres.

- Le Connecticut, le Michigan et le New Jersey ont mis en place, grâce à des fonds de l'État, des mécanismes d'aide importants pour faciliter les procédures de mise en valeur de propriétés industrielles et commerciales. Le Connecticut a engagé 22 millions de dollars et des travaux de réparation sont en cours dans 34 sites, l'état assumant la responsabilité du nettoyage dans neuf d'entre eux. Le Connecticut estime que son investissement permettra de créer au moins 5 000 nouveaux emplois dans le secteur de la fabrication, des services, du détail, de la recherche et des loisirs et qu'il engendrera au moins 6 millions de nouveaux revenus fiscaux par an pour les gouvernements locaux. Le Michigan a affecté 22 millions de dollars à son fonds d'aide sociale et estime qu'environ 15 millions de dollars des subventions pour la mise en valeur des sites permettront de stimuler les investissements privés jusqu'à concurrence de 273 millions de dollars.
- Le Massachussets a vu le nombre des sites nettoyés augmenter de près de 100 chaque année pour atteindre plus de 500 sites annuellement. Depuis octobre 1993, les travaux de réparation sont terminés dans plus de 3 200 cas.
- La Californie et l'état de New York ont obtenu d'excellents résultats grâce à des programmes de nettoyage volontaire lancés, sans modification de leurs lois, sur les déchets dangereux. Ces programmes ont permis de réparer plus de 1 300 acres, d'augmenter les revenus de taxes foncières de 350 millions de dollars par an, de construire 4 700 unités de logement et de créer plus de 12 millions de pieds carrés d'espaces à bureaux ainsi que d'espace commercial, industriel et de loisir.
- Parmi les projets plus récents, le programme de recyclage des terrains de la Pennsylvanie (Pennsylvania's Land Recycling Program) est un programme global volontaire, en place depuis un an, comprenant des normes révisées, des ententes vendeur-acheteur sur les responsabilités en matière de nettoyage, un programme substantiel de financement et de nouvelles exigences en matière de notification. Au cours de cette période, 35 sites ont été nettoyés et remis dans l'état requis par une ou plusieurs des normes applicables en vertu du programme. Des avis officiels d'intention de nettoyer ont été déposés pour un total de 100 sites et, en très grande majorité, les travaux ont été effectués aux frais du secteur privé. Dans le cadre du programme, le Département du Développement économique et communautaire a fourni 2,4 millions de dollars d'aide financière à 19 projets. Des millions de dollars en subventions directes sont également disponibles et on en a déjà accordé plus de 2 millions.

Au fur et à mesure que les régimes réglementaires ont changé et à partir du moment où l'EPA a reconnu la primauté de la juridiction des États sur les propriétés moins contaminées, les intervenants du secteur privé américain se sont intéressés de plus en plus au réaménagement de ces propriétés. De nouveaux fonds communs de capital de risque ont été créés et de nouvelles sources de financement ont commencé à faire leur apparition. Diverses alliances de fournisseurs de services, dont des avocats, des assureurs contre les risques divers, des consultants en environnement et des sociétés de marketing, se sont formées et continuent de s'établir. Elles ont pour objectif de mettre à la disposition des intéressés des guichets uniques pour l'ensemble des services requis

pour réaliser les transactions commerciales relatives aux propriétés contaminées. Cette approche de service global en vue du réaménagement des terrains contaminés comprend l'acquisition des terrains, l'ingénierie environnementale, la coordination du financement, les services juridiques, les autorisations gouvernementales, la gestion du risque, la construction et les relations publiques. Il faut cependant reconnaître qu'il ne s'agit pas d'institutions financières traditionnelles. Plutôt, il s'agit généralement de fonds communs de capital privé dont le profil de risque inhérent est considérablement plus élevé que celui des prêteurs institutionnels et qui recherchent le potentiel de rendements plus élevés associés au réaménagement des terrains contaminés. Néanmoins, le succès de leurs activités encourage les financiers institutionnels, leur permet de tirer parti de leurs erreurs et, finalement, les incite à adopter une approche et des critères plus progressifs en ce qui concerne leur participation au réaménagement des terrains contaminés.

Le Canada ne semble pas disposer de données globales sur le réaménagement des terrains contaminés.

Leçons à tirer

Incitatifs monétaires directs

La différence fondamentale entre les incitatifs directs et indirects aux yeux de leurs bénéficiaires, les institutions financières, tient à ce que dans le cas des incitatifs directs, il s'agit habituellement d'ententes bilatérales quantifiables du point de vue monétaire et, par conséquent, plus faciles à comprendre et à incorporer dans les analyses de rendement, les évaluations du risque et autres pratiques similaires. Par contre, les incitatifs indirects impliquent généralement plusieurs parties, ne sont pas de nature monétaire, et leur application et les bénéfices qui s'y rattachent ne sont souvent pas très bien compris par les administrateurs des institutions financières dont on cherche à influencer le comportement. Par conséquent, les incitatifs directs devraient avoir davantage de chances de susciter et de favoriser le maintien d'une réaction positive de la part des institutions financières que les incitatifs indirects. Dans le contexte d'une plus grande propension du secteur canadien des services financiers à avoir le risque en aversion, cette différenciation devrait être plus marquée au Canada qu'aux États-Unis.

En général, les incitatifs directs peuvent se répartir en incitatifs monétaires et non monétaires. Les incitatifs monétaires impliquent le versement direct de sommes d'argent ou l'abandon de certaines obligations spécifiques et quantifiables, par exemple les taxes. Les incitatifs non monétaires offrent d'autres moyens de réduire le degré d'incertitude, généralement par l'intermédiaire de mécanismes contractuels de transfert de risque du secteur privé au secteur public. Selon la théorie économique, il semble que ce sont les incitatifs monétaires qui peuvent avoir l'effet le plus marquant et le plus quantifiable, en raison de leurs qualités inhérentes : ils sont facilement mesurables et ils ont pour effet d'améliorer le rendement de l'investissement du promoteur ou de réduire simplement les risques assumés par le financier. D'autre part, ce sont des arrangements contractuels directs qui ne dépendent pas, pour leur réussite, des actions de tierces parties ou d'une interprétation quelquefois incohérente du cadre législatif et réglementaire.

Dans la limite des rapports disponibles sur l'utilisation et le succès relatif des diverses initiatives d'incitatifs directs, on peut affirmer que la participation financière directe du secteur public attire des intervenants du secteur privé et permet de réussir des projets de réaménagement. La section suivante présente quelques stratégies comportant le versement direct de fonds :

- un financement public et privé des frais de réparation dans cinq états au moins;
- des subventions, pour les frais de réparation, aux intervenants du secteur privé, dans un état au moins, ou aux paliers gouvernementaux inférieurs, dans quatre états au moins;
- des subventions en capital de lancement pour le réaménagement de sites cibles à haut potentiel (50 projets dans le cadre du Superfund Brownfields Action Agenda);
- des prêts ou des garanties de prêt des états pour aider les parties du secteur privé à financer les travaux de nettoyage, dans quatre états au moins.

Dans d'autres circonstances, les autorités publiques ont choisi de renoncer aux revenus fiscaux futurs ou d'oublier les arriérés de taxes existants. À titre d'exemple, on peut mentionner :

- aux États-Unis, la proposition relative à l'impôt sur le revenu visant à accélérer l'amortissement des frais de réparation des terrains contaminés;
- la radiation des arriérés de taxes foncières municipales (ville de Windsor, en Ontario).

S'il devenait loi, l'incitatif des États-Unis relatif à l'impôt sur le revenu pourrait avoir des conséquences importantes puisque les frais de réparation, qui doivent actuellement être amortis sur de longues périodes, pourraient se transformer en une déduction fiscale unique importante et immédiate. Par contre, le programme de Windsor ne devrait pas avoir beaucoup d'impact puisqu'il ne s'agit ici que d'annuler la partie des arriérés de taxes qui permet au total des frais de nettoyage d'excéder la valeur de la propriété (habituellement une petite partie de la valeur totale de la propriété et qui, dans tous les cas, a fait l'objet de négociations entre les promoteurs et les municipalités).

Dans le cas où des fonds publics ne sont pas directement disponibles, un certain nombre de juridictions ont réussi à utiliser des mécanismes non monétaires (mais encore directs) pour réduire ou transférer le risque du secteur privé au secteur public. Le plus important et le plus visible de ces programmes est celui du Minnesota, où l'on a réussi à traiter 3 500 acres de propriété et à constituer un répertoire actif de 700 sites en utilisant une combinaison de subventions et d'indemnités adaptées à chaque situation. D'autres juridictions, notamment l'EPA et certains états, font aujourd'hui appel à des ententes vendeur-acheteur afin de protéger les deux parties contre toute poursuite ultérieure relative à une contamination pré-existante. Cependant, ces mécanismes ne sont pas encore très courants au Canada.

Incitatifs indirects

Au cours des dernières années, l'un des principaux objectifs de nombreuses juridictions, tant américaines que canadiennes, a été de libéraliser les normes de réparation des sites contaminés. Cette approche a reçu un fort appui de la part des agences de réglementation et des consultants parce qu'elle permet, en général, d'appliquer des normes de nettoyage adaptées au site et qui entraînent d'habitude moins de frais que les obligations de remettre les terrains dans leur état d'origine, qu'elle reconnaît la légitimité d'une autorisation par des consultants du secteur privé et, par conséquent, qu'elle est moins coûteuse pour les promoteurs de ce type de réaménagement. Cependant, l'un des problèmes les plus fréquents que soulèvent les administrateurs du risque environnemental dans le secteur des services financiers tient à leur désir que les autorités réglementaires garantissent un minimum de sécurité en approuvant officiellement les travaux de réparation une fois qu'ils sont terminés. Par conséquent, cette initiative peut avoir pour effet de réduire les frais de réparation initiaux du promoteur mais elle ne contribue en rien à réduire le risque encouru par le financier.

Par exemple, dans le cas où l'utilisation prévue d'un site ne correspond pas à son potentiel maximal d'utilisation, qui est résidentiel, et que, par conséquent, il n'y a pas besoin de faire des travaux complets de réparation, de nombreux problèmes de nettoyage peuvent être reportés et rester non résolus jusqu'à ce que le type d'utilisation du terrain soit rehaussé à une catégorie supérieure, ce qui entraînerait des travaux de nettoyage supplémentaires (en application de normes probablement plus exigeantes et plus coûteuses). De la même façon, même si les consultants du secteur privé peuvent approuver les travaux, réduisant ainsi les longs délais imposés par les autorités réglementaires, l'absence de participation gouvernementale dans l'achèvement des travaux et l'acceptation des résultats peuvent contribuer à augmenter le risque que l'application future de règlements plus sévères contribue à accroître la responsabilité et à engendrer des dépenses supplémentaires. C'est pourquoi les initiatives destinées à assouplir les normes et les processus de nettoyage peuvent décourager les institutions financières de fournir des capitaux pour le réaménagement des terrains contaminés.

D'autres programmes d'incitatifs indirects qui cherchent à créer un contexte positif autour du réaménagement des terrains contaminés comportent toute une gamme d'initiatives administratives des municipalités et des états destinées à mieux coordonner l'accès aux programmes gouvernementaux et à l'améliorer. Parmi ces mesures, il faut souligner des procédures de revue et d'approbation accélérées, des bases de données SIG, des équipes spéciales de professionnels du réaménagement et, au Royaume-Uni, la coordination des sources de financement pour l'infrastructure sociale comme la formation professionnelle et d'autres programmes communautaires. Bien que ces initiatives soient intuitivement attrayantes, elles sont également, la plupart du temps, récentes dans leur élaboration et rien ne permet de tirer des conclusions quant à leur succès. Cependant, dans la mesure où il est difficile d'en quantifier les avantages, si tant est que cela soit possible, ces initiatives ne représentent, en général, qu'une petite partie du risque économique potentiel relié aux sites contaminés et leur impact individuel ne sera vraisemblablement que limité même si, collectivement, il peut être plus important.

Au Canada, on a marqué des progrès intéressants dans l'élaboration d'une meilleure définition des règles de base relatives à la responsabilité du prêteur, en particulier en Colombie-Britannique (législation) et en Ontario (lancement d'une initiative collective de l'autorité réglementaire provinciale et du secteur des services financiers). Cependant, ces approches n'offrent qu'une protection limitée à partir du moment où l'institution financière prend des mesures pour faire valoir son droit sur une garantie de prêt, et ne s'appliquent pas à une contamination préexistante ou au maintien de l'exploitation d'une entreprise par le séquestre-gérant (ce qui est souvent la méthode privilégiée pour maximiser la valeur de recouvrement de l'institution financière). Cela explique la très grande inquiétude qui continue de régner parmi les prêteurs quant à ce qui pourrait être considéré comme la prise en charge, l'administration ou le contrôle de la propriété. Cette situation a pour conséquence de rendre le prêteur responsable de la contamination environnementale qui existe sur la propriété. On ne fait donc qu'atténuer partiellement le risque et l'incertitude. Les incohérences entre les stratégies provinciales actuelles et le nouveau *Projet de loi fédéral C-5* ont été exacerbées par l'incertitude qui règne dans ce domaine, du moins à court terme, parce que la législation fédérale aurait préséance sur les initiatives provinciales en matière de législation et de réglementation. Néanmoins, le *Projet de loi C-5* pourrait avoir des effets positifs, puisqu'il établirait une uniformité inconnue jusqu'ici, dans tout le paysage environnemental fédéral-provincial, ce qui contribuerait à réduire l'incertitude, à long terme.

Synthèse des stratégies clés

La plupart des juridictions utilisent une combinaison de stratégies directes et indirectes même si, au Canada, les principales activités touchent l'élaboration de lois et de politiques, avec peu de financement direct comme catalyseur du réaménagement. La réaction à ces initiatives et leur succès n'ont, jusqu'ici, pas été suffisamment testés ou documentés. En raison du peu de renseignements disponibles à ce jour, on peut dire, de façon générale, que les incitatifs directs, soit économiques, sont plus convaincants que les incitatifs indirects, soit législatifs et réglementaires, pour susciter et assurer l'existence d'initiatives réussies du secteur privé dans le domaine du réaménagement des terrains contaminés. En particulier, les programmes hybrides qui combinent soigneusement des incitatifs directs bien ciblés semblent présenter un potentiel considérable, comme le montre le programme de subvention et d'indemnisation du Minnesota.

Il va de soi qu'il faut un certain degré d'initiative de la part du secteur public pour favoriser le réaménagement des terrains contaminés dans la plupart des juridictions. Même si l'importance de l'intervention requise du secteur public dépend de divers facteurs, tout tourne autour des forces économiques en présence là où se situe le terrain contaminé. Dans les marchés forts, le niveau d'intervention sera moins élevé que dans les marchés faibles. Par ailleurs, le spectre des pertes enregistrées dans le marché de l'immobilier dans les années 80 est toujours présent.

Les stratégies réussies d'encouragement au réaménagement des terrains contaminés peuvent être replacées dans un spectre de transfert et de réduction du risque qui va d'une importante intervention gouvernementale à l'initiative privée, tel qu'indiqué ci-dessous :

- une aide gouvernementale directe grâce à divers mécanismes de financement comme le financement partagé, les fonds en fiducie, le financement de projets pilotes et le financement de grands projets;
- une aide gouvernementale indirecte grâce à des mécanismes comme les garanties en matière de financement, la protection contre les incertitudes de l'avenir en matière de responsabilité pour les promoteurs et l'industrie des services financiers, la planification stratégique du réaménagement de vastes zones contaminées afin de réduire l'incertitude quant aux niveaux acceptables de nettoyage, et l'aide et l'approbation en matière de planification et d'évaluation des possibilités de commercialisation des sites. Une des principales composantes de ce dernier mécanisme touche la possibilité de rendement économique des sites et de réinsertion sur le marché;
- l'assurance, par le biais de l'industrie traditionnelle de l'assurance sur des bases commercialement viables et acceptables;
- lorsque les risques associés aux terrains contaminés ne peuvent être transférés grâce aux mécanismes ci-dessus, l'approche du nettoyage physique du terrain. Ce dernier peut se faire en une seule fois ou encore, d'une façon graduelle négociée qui permet à l'entreprise de continuer à fonctionner normalement tout en réservant une partie de ses revenus pour les travaux de nettoyage. Cette option permet de réduire les risques, tant pour l'agence de financement que pour le propriétaire-exploitant du site. Cette approche oblige de contrôler le risque en définissant des normes de pratique et un programme d'accréditation des professionnels qui feront le nettoyage du site et en y adhérant.

La base du succès du réaménagement futur des terrains contaminés

Bien que le mandat ne consiste pas à étudier de façon exhaustive ce qu'il faudrait faire pour favoriser un engagement économique plus proactif et plus important du secteur des services financiers dans le domaine du réaménagement des terrains contaminés, il faut aborder certains des points communs aux réussites d'autres juridictions.

- *Réforme de la réglementation sur la responsabilité environnementale afin d'établir un cadre national uniforme et cohérent.* Cela comporte deux volets distincts mais inter-reliés :
 - ◆ Le cadre réglementaire canadien est terriblement fragmenté; une enquête réalisée en 1993 par le Comité technique de l'Association canadienne de normalisation sur l'évaluation environnementale des sites révèle l'existence de plus de 240 mesures législatives différentes ayant des implications environnementales dans les provinces et les territoires et au niveau fédéral. De plus, les approches philosophiques diffèrent considérablement d'une juridiction à l'autre, même entre celles qui sont géographiquement adjacentes mais où des lois différentes peuvent s'appliquer aux mêmes situations environnementales.

Une telle fragmentation et une telle incohérence ne font qu'aggraver l'incertitude et encourager l'aversion au risque. L'application de la politique actuelle de responsabilité stricte, mutuelle et partagée, qui existe dans de nombreuses juridictions, n'est pas conforme à la philosophie du pollueur-payeur et de responsabilité proportionnelle adoptée par le Conseil canadien des ministres de l'Environnement.

- ◆ Dans l'ensemble du pays, le cadre réglementaire n'aborde d'aucune façon la question de la responsabilité future en matière d'environnement découlant d'une modification législative et de l'application rétroactive de règlements. Il faudrait établir des repères clairs et fiables définissant la nature et la portée de la responsabilité en fonction des lois applicables et des meilleures pratiques environnementales actuelles.
- *Programmes d'incitation fiscale* : Les niveaux de gouvernement qui ont le pouvoir d'imposer des taxes sur le revenu des sociétés devraient étudier et explorer sérieusement la possibilité d'appliquer des programmes d'incitation fiscale, dont l'amortissement accéléré des frais de nettoyage, comme catalyseur à la participation du secteur privé. Cette approche n'entraînerait pas de dépenses fiscales publiques supplémentaires mais permettrait de reporter dans le temps des répercussions fiscales qui surgiraient de toute façon plus tard.

Si les éléments décrits auparavant étaient en place, le secteur privé pourrait réagir de façon constructive dans les domaines ci-dessous :

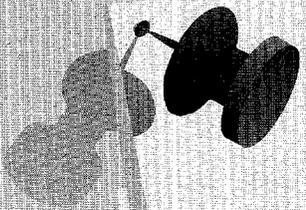
- *Évolution de la philosophie du secteur des services financiers, qui passerait outre au modèle traditionnel du comportement basé sur le profit pour s'engager activement dans les questions d'intérêt public.* La Banque d'Amérique explique que son approche est un programme de réflexion environnementale prospective basé sur un désir immense de s'impliquer dans les questions publiques importantes pour les intérêts de la banque. Les institutions financières canadiennes doivent rehausser la visibilité et le profil de leur fonction de gestion du risque environnemental; seules deux des six grandes banques ont un service de gestion du risque environnemental mais aucune n'a nommé de haut responsable en ce domaine.
- *Initiative du secteur des services financiers pour mieux connaître le risque environnemental.* L'incertitude et l'aversion au risque, les deux caractéristiques dominantes actuelles du secteur des services financiers en ce qui concerne le risque environnemental, sont toutes deux inversement proportionnelles aux connaissances acquises. Un programme de recrutement actif d'experts en environnement dans l'ensemble du secteur aurait pour avantage immédiat de rehausser le niveau de compréhension des problèmes techniques que des moyens de les minimiser grâce à des techniques de gestion du risque reconnues.

- *Initiative de l'industrie de l'assurance pour être plus innovatrice dans l'élaboration de nouvelles formes de protection environnementale et pour s'engager dans un dialogue plus soutenu et plus proactif avec les utilisateurs de l'assurance environnementale, afin de s'assurer que les caractéristiques des anciens et des nouveaux contrats d'assurance soient plus clairement liées aux besoins pragmatiques du marché.*
- *Initiative des prêteurs pour utiliser plus largement les formes d'assurance disponibles et les autres mécanismes privés de transfert du risque.* L'industrie de l'assurance a démontré au cours des dernières années qu'après une longue absence du marché, elle est de nouveau prête à offrir des types de couverture qui répondent aux préoccupations des propriétaires-opérateurs et des prêteurs, dans le cas du réaménagement des terrains contaminés. Cependant, l'utilisation de ces nouvelles options n'est pas encore très répandue. Un effort coordonné entre les industries de l'assurance et du prêt pour encourager le recours à ces options de façon généralisée est nécessaire pour les rendre rentables sur le plan actuariel et viables à long terme, à coût raisonnable.

Références

- 1 Département de la gestion environnementale de l'Indiana, Bureau des mesures environnementales, décembre 1995, *Remediation & Reuse*, vol. 2, n° 1, décembre 1995.
- 2 Donale T. Iannone, Sparking Investment in Brownfield Sites, *Urban Land*, juin 1996.
- 3 Idem.
- 4 Ernst & Young, *Lender Liability for Contaminated Sites: Issues for Lenders and Investors*, novembre 1992.
- 5 Brownfield Incentives Aired, *Engineering News Record*, p. 12, 18 mars 1996.
- 6 Département de la gestion environnementale de l'Indiana, Bureau des mesures environnementales, *Remediation & Reuse*, vol. 2, n° 2, février 1996.
- 7 Civil Engineering, mai 1996, *Driven by economic and social pressures, states and cities ...*, mai 1996.
- 8 Linda Larson, *Impact of the Brownfields Program*, et présentation aux membres du Brownfields Development Institute, San Francisco, Californie, 19 avril 1996.
- 9 Idem.
- 10 Idem et *Federal Register*, vol. 60, 1995.
- 11 Idem.
- 12 Idem et United States Environmental Protection Agency, Office of Solid Waste and Emergency Response, 1995, *Land Use in the CERCLA Remedy Selection Process*, OSWER Directive No.9355.7-04, Washington, D.C., 1995.
- 13 Département de la gestion environnementale de l'Indiana, Bureau des mesures environnementales, *Remediation & Reuse*, vol. 1, n° 2, décembre 1995.
- 14 *Civil Engineering*.
- 15 Larson, avril 1996.
- 16 Idem.
- 17 Greater Toronto Area Task Force, *Report of the GTA Task Force*, janvier 1996.
- 18 Clément Dinsmore, State Initiatives on Brownfields, *Urban Land*, juin 1996.

REPORT OF THE 2002-2003 WORKSHOP



Annexes

Annexe A

Bibliographie

AMERICAN BANKERS ASSOCIATION. *ABA Banking Journal*, EPA attitude shift means rebirth for tainted sites, avril 1995.

ANGELO, William J. EPA and Cities See Green in Cleanup of "Brownfield" Sites, *Engineering News Record*, p. 31, 32, 6 novembre 1995.

ARULANANTHAM, Ravi, Stephen MORSE, Ignacio DAYRIT, Lester FELDMAN. *Redeveloping Brownfields: The Emeryville, California Model*, 23 juin 1995.

AUTEUR INCONNU. *Responding to Soil Contamination: A Plan to Assess Health Risks and Control Liabilities*, avril 1996.

BARTSCH, Charles. Paying for Our Industrial past. *Commentary* : p. 14-22, hiver 1996.

BASF CORPORATION. *Tradition in Transition: Commemorating the Dedication of BASF Waterfront Park*, Wyandotte, Michigan, 22 septembre 1995.

BEUCHE, Antoinette. *Making the Deal Happen: Minimizing Risk, Maximizing Return* — Presented to The Brownfields Development Institute, San Francisco, Californie, 19 avril 1996.

BOARD OF TRADE. Ville de Toronto. *Environmental Position Paper Presented to the Ontario Ministry of Environment and Energy: Priorities for Achieving a Good Balance Between Environmental Quality and Economic Growth*, 18 avril 1996.

BUHL, Lynn Y. *Impact of the Brownfields Program on Superfund*. Présentation aux membres du Brownfields Development Institute, San Francisco, Californie, 19 avril 1996.

BUREAU OF NATIONAL AFFAIRS INC. U.S. *Environment Reporter*, vol. 26, n° 24, 20 octobre 1995.

_____. *Environment Reporter*, vol. 26, n° 32, 15 décembre 1995.

CHALMERS, James A. et Thomas O. JACKSON. Risk Factors in the Appraisal of Contaminated Property. Accepté pour publication dans *The Appraisal Journal*.

CHICAGO BROWNFIELDS FORUM. *Final Report And Action Plan*, Brownfields Forum Clearinghouse, novembre 1995.

COLER, Barbara. *A Blueprint for Regulatory Brownfields Initiatives*. Présentation aux membres du Brownfields Development Institute, San Francisco, Californie, 19 avril 1996.

COX, James D. *Turning Your Real Estate Liabilities into Assets*. Présentation au Brownfields Development Institute, San Francisco, Californie, 18-19 avril 1996.

DÉPARTEMENT DE LA GESTION ENVIRONNEMENTALE DE L'INDIANA. Bureau des mesures environnementales, *Remediation & Reuse*, vol. 1, n° 1, novembre 1994.

_____. Bureau des mesures environnementales, *Remediation & Reuse*, vol. 1, n° 2, décembre 1994.

_____. Bureau des mesures environnementales, *Remediation & Reuse*, vol. 1, n° 3, février 1995.

_____. Bureau des mesures environnementales, *Remediation & Reuse*, vol. 1, n° 4, mars 1995.

_____. Bureau des mesures environnementales, *Remediation & Reuse*, vol. 2, n° 1, décembre 1995.

_____. Bureau des mesures environnementales, *Remediation & Reuse*, vol. 2, n° 2, février 1996.

DIAMOND, Bruce. Opportunities in Brownfields, *Mortgage Banking*, juillet 1996.

DINSMORE, Clément. State Initiatives on Brownfields, *Urban Land*, p. 37-42, juin 1996.

DIVERS AUTEURS. *Results from Business Plus CD ROM on Brownfields*, mai 1996.

ENVIRONMENTAL LIABILITY ACQUISITIONS. Inc. 1996. *Remediation/Property Management*.

FOXEN, Robert, et Keith KNAUERHASE. Brownfields: Environmental and Economic Opportunity, *Engineering News Record*, p. E-25-E-27.

GTA TASK FORCE. *Report of the GTA Task Force*, janvier 1996.

IANNONE, Donald T. Sparking Investment in Brownfield Sites, *Urban Land*, p. 43-45, 64, juin 1996.

LARSON, Linda. *Impact of the Brownfields Program*. Présentation aux membres du Brownfields Development Institute, San Francisco, Californie, 19 avril 1996.

LENDER LIABILITY WORKING GROUP. *Clarifying the Liability of Secured Creditors: Discussion Paper for Assistant Deputy Minister*, Direction des politiques, ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario, 17 mars 1995.

MARR, Lisa. Habitat Ready to Start Building: First Hamilton Home Will Go to the East End, *The Spectator*, 18 avril 1996.

MARTIN, Kathleen M. Siting on Contaminated Property: Development and Cleanup through Public/Private Cooperation, *NR&E*, p. 20-24, hiver 1993.

MEYER, Peter B. *Pennsylvania Copes with its Past: One State's Efforts to Redevelop Urban Brownfields and Clean up Contaminated Lands*. Présenté aux membres du ACSP-AESOP Joint International Congress, Toronto, 28 juillet 1996.

MINER, Stuart L. *The Evolution of Brownfields Development: What Does the Future Hold?* Présentation aux membres du Brownfields Development Institute, San Francisco, Californie, 18 avril 1996.

MOLINARI, Ted. Balancing Act in Oregon: Sustainability Issues Advance With Leadership, Teamwork. *Site Selection*, p. 330-332, 365, avril 1996.

MORRISON, Richard. Brownfields Redevelopment: Opportunity or False Hope? *Land Use & Environment Forum*, p. 222-224, automne 1995.

NEWLON, Thomas. *Innovative Programs and Approaches: Marrying Industrial Cleanup to Property Redevelopment*. Présentation aux membres du Brownfields Development Institute, San Francisco, Californie, 19 avril 1995.

PADLEY, Susan E. *Evaluating Brownfields Property*. Présentation aux membres du Brownfields Development Institute, San Francisco, Californie, 19 avril 1996.

PEIRCE, Neal R. Cleaning Up the Urban "Brownfields", *Baltimore Sun*, 13 mars 1995.

RAPAPORT, Diane. Port of Seattle Breaks the Brownfield Gridlock, *Environmental Solutions*, p. 24-27, novembre 1995.

RYMAN, Stuart A. *The Movement Towards Risk Based and End Use Cleanup Standards*. Présentation aux membres du Brownfields Development Institute, San Francisco, Californie, 19 avril 1996.

TABLE RONDE NATIONALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET L'ÉCONOMIE (TRNEE). *Lender Liability for Contaminated Sites: Issues for Lenders and Investors*, Working Paper No. 3. Ottawa, 1992.

UNDERWOOD, Greg. *Brownfield Developments: Innovative Approaches to Contaminated Site Redevelopment*. Diapositives du séminaire, London, Ontario, 1996.

UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. Office of Solid Waste and Emergency Response, *Land Use in the CERCLA Remedy Selection Process*, OSWER Directive No. 9355.7-04, Washington, D.C., 1995.

_____. Office of Solid Waste and Emergency Response, *Brownfields Pilots*, juillet 1995.

WRIGHT, Andrew G. Wichita Works It Out, *Engineering News Record*, p. 36-37, 15 juillet 1996.

Les inscriptions suivantes sont classées alphabétiquement selon le titre

Brownfield incentives aired, *Engineering News Record*, p. 12, 18 mars 1996.

CIVIL ENGINEERING, *Driven by economic and social pressures, states and cities ...*, p. 37-40, mai 1996.

Focus on Environment: Superfund, *Engineering News Record*, novembre 1995.

NOTICES. Announcement and Publication of Final Policy Toward Owners of Property Containing Contaminated Aquifers, *Federal Register*, vol. 60, n° 127, p. 34790-34798, 3 juillet 1995.

NOTICES. CERCLA Enforcement Against Lenders and Government Entities That Acquire Property Involuntarily, *Federal Register*, vol. 60, n° 237, p. 63517-63519, 11 décembre 1995.

Results from Business Plus CD-ROM, *Engineering News Record*, mai 1996.

Voluntary Investigation and Cleanup: State Assurances Turn Minnesota's Brownfields Into Industrial Parks, *Developments*, p. 1, 4-5, 6, 15 juin 1995.

Annexe B

Réponses au questionnaire rempli localement selon la province

Province de la Colombie-Britannique	
Question	Réponse
Information de base sur les terrains contaminés :	
a) Où les terrains contaminés sont-ils généralement situés dans la province?	a) En Colombie-Britannique, les terrains contaminés sont situés dans les zones urbaines de la province, aussi bien dans les grands que dans les petits centres. Les centres plus petits qui ont des terrains contaminés sont, ou étaient, au coeur de grands complexes industriels (fonderies, traitement du bois, usines de gazéification de la houille, opérations de fonderie ou de galvanisation).
b) Quel est le nombre et le type de ces sites?	b) Le nombre exact de terrains contaminés en Colombie-Britannique n'est pas connu. Cependant, à Vancouver, environ 400 dossiers ont été reçus sur les terrains contaminés dans la ville et aux alentours.
c) De quelle information dispose-t-on actuellement sur ces sites?	c) L'information disponible sur ces sites varie selon qu'un événement quelconque (demande de réaménagement) a entraîné le dépôt de rapports ou d'informations auprès du ministère de l'Environnement de la province ou non. Ces rapports comprennent les vérifications environnementales préliminaires, les plans d'évaluation et de réparation.
d) Quelles sont les sources de cette information?	d) Les sources d'information sont le registre des sites, ainsi que d'autres sources provenant des dossiers d'Environnement C.-B. sur les sols, les eaux souterraines ou les plans de réparation relatifs à certains sites particuliers.
e) Quelles sont les carences au niveau de la géographie/d'information?	e) Ces carences ne sont pas documentées.
Quelles causes expliquent l'apparition des terrains contaminés dans la province?	Une combinaison de facteurs ont entraîné l'apparition de terrains contaminés en Colombie-Britannique. Les pratiques traditionnelles des exploitants de sites industriels et commerciaux ont abouti à la contamination des sols et des eaux souterraines avoisinants. Les conséquences de la propriété et de l'aménagement de terrains contaminés ont commencé à changer à la fin des années 1980. Depuis lors, de nombreuses municipalités refusent les demandes de subdivision, de rezonage, de réaménagement ou de démolition jusqu'à ce que le promoteur-propriétaire ait

Province de la Colombie-Britannique (suite)

Question

Réponse

pu convaincre Environnement C.-B. qu'il réglerait la question des anciens contaminants de la propriété à sa satisfaction. Cela complique les choses et ajoute des frais supplémentaires au processus de réaménagement. Par conséquent, quand un site est fortement contaminé, il peut s'avérer moins onéreux et plus rapide d'aménager un site propre que de faire approuver un plan de réparation et de remettre en état le site historiquement contaminé.

De plus, à la fin des années 80 et au début des années 90, la législation environnementale de la Colombie-Britannique a entraîné une modification des conséquences associées à la propriété ou à l'occupation des sites contaminés. De nombreuses parties peuvent maintenant se voir signifier des ordres de prévention ou de réduction de la pollution des terrains contaminés (voir les articles 22 et 22.2 de la *Loi sur la gestion des déchets*). À cause de ces dispositions, des propriétaires et occupants de bonne foi peuvent se retrouver responsables de la réparation de sites contaminés par d'autres. Il en résulte que les propriétés contaminées sont difficiles à vendre ou à louer, à moins que le vendeur ne consente à réparer le site préalablement à la vente. Si le coût des travaux de réparation excède la valeur de la propriété, le vendeur a la possibilité de ne pas vendre mais plutôt de continuer à l'exploiter comme d'habitude, de laisser les choses en l'état, ou même de l'abandonner carrément.

L'importance des critères numériques basés sur des normes de réparation entraîne souvent des frais élevés, même si les contaminants ne constituent aucun risque pour la santé ou l'environnement immédiat.

Enfin, les prêteurs hésitent à prêter de l'argent à tout propriétaire ou exploitant d'une entreprise située sur un site contaminé parce que (a) l'emprunteur peut se trouver devant l'obligation de consacrer ses revenus à des problèmes environnementaux plutôt qu'au remboursement de son emprunt; (b) la contamination entraîne une baisse de la valeur de la garantie (terrain); (c) les options du prêteur en cas de réalisation de la garantie sont limitées parce qu'il risque d'être tenu responsable de la réparation s'il désigne un syndic pour continuer à exploiter l'entreprise ou pour vendre l'actif, ou s'il saisit la propriété et en devient donc le propriétaire. La crainte des prêteurs de prêter de l'argent dans le cas des sites contaminés est aggravée en raison des cas, aux États-Unis et au Canada, où les prêteurs ou les syndics sont tenus responsables des travaux ou des ordres de réparation, comme ceux de Lamford Forest Practices, Northern Badger, Tire King Recycling, Rolex et US Fleet Factors.

Province de la Colombie-Britannique (suite)

Question	Réponse
Quelles possibilités d'affaires et quels défis représentent ces sites au niveau de la province?	<p>En bref, les terrains contaminés apparaissent parce que les gens hésitent à en devenir propriétaires, à les réaménager ou à prêter de l'argent avec un terrain contaminé en garantie lorsque la propriété est fortement contaminée.</p> <p>Parmi les possibilités, il y a celle d'aménager des terrains de premier choix sur le plan de l'emplacement. De plus, les possibilités d'affaires des sociétés de consultants en environnement pour le réaménagement des terrains contaminés ont été importantes.</p> <p>Parmi les défis relatifs au réaménagement des terrains contaminés, mentionnons les délais d'approbation dans toute la province, en plus des contraintes financières causées par le coût élevé des travaux de réparation.</p>
Quelles mesures a-t-on prises pour encourager le réaménagement des terrains contaminés?	<p>Le réaménagement des terrains contaminés a été encouragé principalement par la communauté du développement puisque les gains financiers potentiels peuvent être importants.</p>
Quelle a été la réaction du secteur des services financiers face à ces initiatives?	<p>En réaction à ces initiatives, le secteur des services financiers a élaboré son propre jeu de politiques relatives au réaménagement des terrains contaminés. Dans ces politiques, on trouve un cadre relatif au processus d'attribution de prêts aux acheteurs de terrains contaminés.</p>
Quelles sont les suggestions ou stratégies proposées, en particulier au secteur des services financiers?	<p>On a suggéré que la rationalisation du processus de révision pourrait constituer une stratégie efficace pour favoriser le réaménagement des terrains contaminés. De plus, l'utilisation de critères spécifiques à chaque site pourrait se traduire par une diminution des frais de réparation et rendre, par conséquent, le réaménagement des terrains contaminés plus faisable sur le plan économique.</p>

Contacts :

Doug Roberts, ville de Vancouver (604) 873-7567

Roger Ord, Environnement C.-B., (604) 356-8386

Province de l'Alberta

Question

Réponse

Information de base sur les terrains contaminés :

a) Où les terrains contaminés sont-ils généralement situés dans la province?

a) En Alberta, les terrains contaminés sont le plus souvent situés à proximité des zones urbaines moyennes ou plus grandes comme Calgary, Edmonton, Red Deer, Leduc, Sherwood Park, Fort Saskatchewan et Lloydminster.

b) Quel est le nombre et le type de ces sites?

b) Le nombre des sites contaminés n'est pas connu. Les principaux types de sites sont les stations-service fermées, les installations de préservation du bois, ainsi que les installations pétrolières et gazières.

c) De quelle information dispose-t-on actuellement sur ces sites?

c) Aucun document n'est disponible concernant spécifiquement les terrains contaminés en Alberta. On indique que les phases I et II des évaluations ont été effectuées dans certains sites mais aucune base de données n'est disponible.

d) Quelles sont les sources de cette information?

d) Les rapports existants sur les phases I et II seraient entre les mains soit des banques et des propriétaires, soit des acheteurs éventuels des propriétés contaminées et, par conséquent, difficilement accessibles.

e) Quelles sont les carences au niveau de la géographie/d'information?

e) Les carences, du point de vue de l'information géographique, sur les terrains contaminés en Alberta touchent l'ensemble de la province. Celles qui existent au niveau de l'information sont importantes puisqu'il n'existe d'aucune information cohérente sur ces sites.

Quelles causes expliquent l'apparition des terrains contaminés dans la province?

Les facteurs contribuant à l'apparition de terrains contaminés en Alberta sont, dans une large mesure, d'ordre financier. Les facteurs démographiques peuvent, en partie, expliquer cette situation puisque les pressions économiques ont provoqué un déplacement de la population vers les grandes zones urbaines. Dans de nombreux cas, les régions contaminées par l'industrie du pétrole et du gaz ont à voir avec les problèmes liés à la responsabilité juridique, ce qui a rendu les prêteurs réticents à soutenir le réaménagement. Le coût des travaux de réparation dépasse très souvent la valeur marchande de la propriété, avec pour conséquence l'apparition de terrains contaminés.

Quelles possibilités d'affaires et quels défis représentent ces sites au niveau de la province?

Les possibilités d'affaires liées aux terrains contaminés en Alberta tiennent à la valeur du terrain, après réparation. Dans de nombreux cas, cependant, ces possibilités ne semblent pas constituer un incitatif adéquat parce que la valeur du terrain peut être inférieure au coût de nettoyage.

Province de l'Alberta (suite)

Question	Réponse
Quelles mesures a-t-on prises pour encourager le réaménagement des terrains contaminés?	Parmi les défis relatifs aux terrains contaminés, il faut mentionner la découverte de techniques rentables de réparation. Dans la plupart des cas, le financement de ces efforts de nettoyage constitue un défi important pour les promoteurs éventuels. En vertu des dispositions sur les sites contaminés de l'Alberta Environmental Protection and Enhancement Act (AEPEA), on étudie actuellement la possibilité d'adopter un article rétroactif permettant de retracer les parties responsables de l'état de certains terrains contaminés spécifiques. Cette clarification de la responsabilité permettrait d'encourager le réaménagement des terrains contaminés dans la province.
Quelle a été la réaction du secteur des services financiers face à ces initiatives?	La réaction du secteur des services financiers au réaménagement des terrains contaminés a été positive.
Quelles sont les suggestions ou stratégies proposées, en particulier au secteur des services financiers?	On a suggéré de prévoir, dans les dispositions relatives aux sites contaminés, la mise en place d'un fonds permettant d'apporter une aide financière à la réparation de ces sites dans la province.

Contact :

Walter Ceroici, Environnement Alberta, (403) 427-6182

Province de la Saskatchewan

Question	Réponse
Information de base sur les terrains contaminés :	
a) Où les terrains contaminés sont-ils généralement situés dans la province?	a) En Saskatchewan, les terrains contaminés sont exclusivement urbains, la majorité étant donc situés à proximité des grandes collectivités de la province (Regina, Saskatoon, Prince Albert, Moose Jaw, Lloydminster, North Battleford, Yorkton, Swift Current, Weyburn, Estevan et Melfort).
b) Quel est le nombre et le type de ces sites?	b) La liste des sites contaminés établie par Environnement Saskatchewan comporte 44 sites (à l'exclusion des sites associés à l'industrie pétrolière). Environ 8 d'entre eux ont été classés « faible priorité ». Il en découle que 36 sites sont classés comme terrains contaminés. Ils ont principalement pour origine la fermeture de certaines industries, dont les suivantes : <ul style="list-style-type: none">• raffineries• sites d'enfouissement• usines de fabrication d'herbicides

Province de la Saskatchewan

Question

Réponse

	<ul style="list-style-type: none">• installations de transformation• raffineries d'huile de lubrification• installations de métaux de récupération• terrains du ministère de la Défense nationale (anciennes installations de radar, entreposage pour les opérations de défense aérienne).
c) De quelle information dispose-t-on actuellement sur ces sites?	c) L'information disponible actuellement sur ces sites comprend des rapports préliminaires d'échantillonnage des sols et des eaux souterraines, documentant la nature et l'importance de la contamination et une information de base donnant la liste de ces sites.
d) Quelle sont les sources de cette information?	d) Toute l'information mentionnée ci-dessus sur les terrains contaminés est disponible auprès d'Environnement Saskatchewan (Contact : Scott Robinson, coordonnateur du programme des terrains contaminés; (306) 787-6138).
e) Quelles sont les carences au niveau de la géographie/d'information?	e) Les carences au niveau de l'information portent sur les détails hydrogéologiques des sites et sur la cohérence de l'information sur les protocoles de traitement. De plus, l'exclusion de l'industrie pétrolière pourrait être considérée comme une carence au niveau de la géographie/de l'information.
Quelles causes expliquent l'apparition des terrains contaminés dans la province?	Les facteurs clés de l'apparition de terrains contaminés en Saskatchewan comprennent les changements démographiques (déplacement de la population vers les plus grands centres urbains), la diminution de l'activité ferroviaire (perte du service dans certaines zones urbaines plus petites) et les économies d'échelle.
Quelles possibilités d'affaires et quels défis représentent ces sites au niveau de la province?	<p>Les défis à relever en ce qui concerne le réaménagement des terrains contaminés en Saskatchewan sont surtout d'ordre financier, la raison en étant que le nettoyage des sites en fonction de certains critères entraîne des coûts de réparation très élevés.</p> <p>Parmi les principales possibilités entourant le réaménagement des terrains contaminés en Saskatchewan, il faut souligner l'existence d'une infrastructure efficace de transport pour desservir les sites en question. Dans de nombreux cas, cet avantage transforme les sites en propriétés à haute valeur commerciale.</p>
Quelles mesures a-t-on prises pour encourager le réaménagement des terrains contaminés?	En Saskatchewan, on passe progressivement à une approche de réparation des terrains contaminés basée sur le risque. Ce changement pourrait devenir la clé permettant de rendre le réaménagement des terrains contaminés viable sur le plan financier puisque, dans certains cas, les frais de réparation seraient considérablement réduits.

Province de la Saskatchewan (suite)

Question

Réponse

Quelle a été la réaction du secteur des services financiers face à ces initiatives?

De plus, la clarification de la responsabilité associée à la contamination des friches ne pourrait qu'encourager le réaménagement. Environnement Saskatchewan étudie actuellement la possibilité de clarifier cette question de responsabilité.

Le secteur des services financiers s'est montré très réceptif à ces initiatives.

Quelles sont les suggestions ou stratégies proposées, en particulier au secteur des services financiers?

Deux grandes suggestions ou stratégies ont été présentées comme méthodes pour gagner le soutien du secteur des services financiers dans le réaménagement des terrains contaminés :

- Le nettoyage fondé sur le risque et la reconnaissance de la diminution naturelle de la contamination (en particulier de la contamination légère par des matières organiques) rendra la réparation des terrains contaminés plus viable sur le plan financier;
- La clarification de la responsabilité (et surtout de qui N'EST PAS responsable) encouragera le réaménagement des terrains contaminés, étant donné que la partie qui assume l'aménagement sera relevée de toute responsabilité concernant la contamination historique du site.

Contact:

Scott Robins, Environnement Saskatchewan, (306) 787-6138

Province du Manitoba

Question

Réponse

Information de base sur les terrains contaminés :

a) Où les terrains contaminés sont-ils généralement situés dans la province?

a) Au Manitoba, les terrains contaminés sont généralement situés dans les zones industrialisées. Il en existe une minorité dans les zones rurales, à la suite de l'abandon de postes d'essence.

b) Quel est le nombre et le type de ces sites?

b) Près de 50 terrains contaminés ont été dénombrés dans la province. Ces sites vont du poste d'essence abandonné à d'anciens sites industriels.

c) De quelle information dispose-t-on actuellement sur ces sites?

c) L'information sur ces sites consiste en rapports de consultants, rapports d'inspection d'Environnement Manitoba et données tirées des tests de laboratoire correspondants.

Province du Manitoba (suite)

Question	Réponse
d) Quelles sont les sources de cette information?	d) Les sources de cette information sont surtout les propriétaires des sites, en plus des rapports d'inspection que possède Environnement Manitoba.
e) Quelles sont les carences au niveau de la géographie/d'information?	e) Il y a de nombreuses carences au niveau de la géographie/de l'information, étant donné que l'information présentée est surtout volontaire.
Quelles causes expliquent l'apparition des terrains contaminés dans la province?	Les facteurs ayant donné naissance à des terrains contaminés au Manitoba relèvent surtout, historiquement, soit d'opérations de routine, soit d'accidents environnementaux et des coûts élevés de nettoyage correspondants. Dans la plupart des cas, les coûts de nettoyage se sont avérés nettement supérieurs à tout gain économique potentiel relié au réaménagement du terrain.
Quelles possibilités d'affaires et quels défis représentent ces sites au niveau de la province?	Les possibilités d'affaires reliées aux terrains contaminés comprennent la reconnaissance du terrain comme une bonne valeur sur le marché de l'immobilier. Au Manitoba, les terrains contaminés sont souvent cotés en-dessous de la valeur du marché pour en assurer une vente rapide.
Quelles mesures a-t-on prises pour encourager le réaménagement des terrains contaminés?	Les incitatifs utilisés pour encourager le réaménagement des terrains contaminés au Manitoba comprennent la diminution du prix de vente par le propriétaire. De plus, les municipalités rurales et les districts d'administration locale ont assuré le nettoyage de sites venant en leur possession avec l'aide d'Environnement Manitoba.
Quelle a été la réaction du secteur des services financiers face à ces initiatives?	Dans le secteur des services financiers, 85 p. 100 des intervenants sont satisfaits de l'utilisation d'un site si Environnement Manitoba se déclare satisfait du nettoyage et de la gestion du site en question. Les 15 p. 100 restants de ce secteur sont plus conservateurs et ne veulent pas investir financièrement ailleurs que dans un site libre de toute contamination.
Quelles sont les suggestions ou stratégies proposées, en particulier au secteur des services financiers?	On a suggéré, pour ceux qui ne sont pas satisfaits de la façon dont Environnement Manitoba aborde le dossier des terrains contaminés, que si les institutions financières se dotaient à l'interne de personnes compétentes sur le plan technique, elles pourraient améliorer leur niveau de confort dans ce domaine.

Province de l'Ontario

Question

Réponse

Information de base sur les terrains contaminés :

a) Où les terrains contaminés sont-ils généralement situés dans la province?

a) En Ontario, les terrains contaminés sont, par définition, situés dans les zones urbaines. Les villes de la province se sont développées parallèlement à l'industrialisation du Canada et, au fur et à mesure qu'elles prenaient de l'expansion, on assistait à la création de districts industriels où les industries se développaient ensemble. Les usines de gazéification de la houille sont typiques de ce type de site accueillant des industries associées (p. ex., les matériaux de couverture des toits) qui faisaient usage des résidus de ces usines. D'autres activités industrielles générales ont contribué à l'apparition de friches dans ces districts industriels (voir les causes des terrains contaminés). Parmi les autres exemples typiques, mentionnons les sites accueillant les aciéries, la concentration des activités de l'industrie pétrolière et pétrochimique, les fondeurs de seconde fusion et les nouveaux terrains créés par le dragage des ports des Grands lacs. La physiographie du sud de l'Ontario amène naturellement au remblayage de nombreux ravins et vallées dans les nouvelles villes en croissance ou à proximité. Les complexes de transbordement par le rail et l'eau étaient situés au centre de ces nouvelles villes au moment même où l'accélération des activités industrielles devenait la principale caractéristique des villes du nord-est de l'Amérique du nord.

b) Quel est le nombre et le type de ces sites?

b) Les municipalités ont abordé cette question de façon peu uniforme. La plupart des villes n'ont rien fait officiellement (London, R/M Hamilton-Wentworth), se reposant sur l'expérience locale pour dresser la liste des sites contaminés. Toronto prend pour acquis que toutes les zones industrielles (15 p. 100 des terrains inscrits à la liste des taxes foncières) sont potentiellement contaminées mais reconnaît qu'en fait, seule une petite portion serait considérée comme contaminée si l'on appliquait la même logique que pour les causes des terrains contaminés. C'est la ville de Kitchener-Waterloo qui affiche la pire liste de sites potentiellement contaminés parce qu'elle s'inquiète de l'impact possible sur ses ressources en eaux souterraines, dont elle tire la majeure partie de son eau potable.

L'Ontario a fait une étude des usines de gazéification de la province, ainsi que d'autres installations utilisant ou produisant du goudron de houille. Il existe 41 usines de gazéification de la houille et environ 50 autres usines dans cette catégorie.

Province de l'Ontario (suite)

Question	Réponse
	<p>Le Ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario a examiné les sites d'enfouissement des déchets en 1988 et en a identifié près de 1 400 en activité et plus de 2 400 fermés. La majorité des sites fermés sont vieux et, bien qu'ils relèvent surtout des municipalités, le contrôle des déchets dans leur secteur d'exploitation n'écarte en rien la possibilité d'y enfouir toute sortes de matériaux. La plupart de ces sites sont situés dans des zones éloignées du secteur urbain, sauf dans le cas des municipalités qui se sont considérablement développées au cours du siècle dernier, jusqu'à atteindre des zones qui, autrefois, étaient situées en campagne.</p> <p>L'inventaire bien connu en Ontario est celui des sites d'entreposage des BPC. Par définition, ce type de site a été exclu de l'inventaire des terrains contaminés.</p> <p>Les dossiers du Ministère de l'Environnement et de l'Énergie sont ouverts au public au cas par cas. On peut y accéder soit en déposant une demande d'information sur un site, soit, parfois, en demandant un rendez-vous pour examiner en personne le dossier d'un site particulier.</p>
c) De quelle information dispose-t-on actuellement sur ces sites?	c) Voir réponse à b).
d) Quelles sont les sources de cette information?	d) Voir réponse à b).
e) Quelles sont les carences au niveau de la géographie/d'information?	e) L'information n'est pas organisée dans le but conscient de créer une base de données sur les terrains contaminés. Ainsi que nous l'indiquons ci-dessus, les problèmes locaux sont à la base de la documentation mais pratiquement rien ne ressemble à une base de données sérieuse
Quelles causes expliquent l'apparition des terrains contaminés dans la province?	L'industrialisation du sud de l'Ontario à la fin du 19 ^e siècle et au début du 20 ^e siècle a donné naissance à des districts industriels qui ont subi les conséquences de la présence de l'industrie avant que la sensibilité environnementale ne se développe suffisamment pour que l'on s'occupe efficacement du problème des rejets. Dans cette catégorie, on note la prolifération assez grande des usines de gazeification de la houille. Situés près des centres de population antérieurs, ces sites de contamination sont maintenant notoirement situés dans les villes du sud de l'Ontario à cause de leur expansion et du déclin de ces districts industriels.

Question	Réponse
<p>Quelles possibilités d'affaires et quels défis représentent ces sites au niveau de la province?</p>	<p>La topographie du sud de l'Ontario a entraîné le remblayage de ravins et de dépressions dans le passé. Il s'agit, là encore, d'une conséquence de la croissance urbaine; les sites municipaux d'enfouissement qui étaient situés, autrefois, à la périphérie des villes, se retrouvent maintenant complètement à l'intérieur des limites de la zone urbaine.</p>
	<p>La croissance des faubourgs, y compris la construction de l'infrastructure de transport (autoroutes), qui a provoqué une extension anarchique de la zone urbaine, a créé une situation où les anciennes zones industrielles de la ville sont devenues moins attrayantes du point de vue de l'aménagement, avec pour conséquence une aggravation du déclin et de la sous-utilisation de ces districts.</p>
	<p>La politique du gouvernement qui exige le nettoyage des terrains jusqu'au retour à la qualité du sol avant l'industrialisation a eu un impact sur certaines initiatives importantes de réaménagement.</p>
	<p>L'Ontario présente également plusieurs cas de nouvelles configurations de terrain créées à cause du dragage des ports. Ces formes de terrain peuvent avoir ou ne pas avoir été contaminées en soi et par soi mais, dans la plupart des cas, les nouveaux terrains sont devenus des districts industriels dans les villes où ils sont situés, puis des sites et des terrains contaminés notoires.</p>
	<p>Les villes ontariennes ont connu leur croissance la plus fulgurante lors du développement des chemins de fer au Canada. Il est, par conséquent, typique que les villes de la province possèdent des infrastructures ferroviaires vieillissantes au centre-ville. Le déplacement ultérieur des installations ferroviaires vers la périphérie a provoqué l'apparition de zones sous-utilisées qui, souvent, sont au moins légèrement contaminées.</p>
<p>Il existe, en Ontario, un mouvement pour contrôler la tentacularisation urbaine et réaménager le centre-ville en fonction d'une plus grande variété de types d'utilisation (au-delà du réaménagement des zones industrielles aux fins de l'industrie), dont le logement et les industries de service.</p>	
<p>Le défi est d'amener les parties intéressées à envisager la réutilisation économique des terrains urbains. Le gouvernement et le public ont tous deux fait savoir que la remise des sites dans leur état initial avant l'industrialisation était la seule solution acceptable, ce qui a constitué un obstacle à certaines initiatives de réaménagement.</p>	

Province de l'Ontario (suite)

Question	Réponse
Quelles mesures a-t-on prises pour encourager le réaménagement des terrains contaminés?	Le plus grande initiative a été la publication de nouvelles lignes directrices sur la réutilisation des sites qui offrent davantage de certitude en ce qui concerne la réaction des agences aux propositions de nettoyage et qui permettent une évaluation du risque que pourrait entraîner le fait de laisser une contamination résiduelle sur place. Les nouvelles lignes directrices suppriment l'obligation de remettre les sites dans l'état où ils étaient avant l'industrialisation, à condition qu'une évaluation scientifique prouve que les risques résiduels sont acceptables.
Quelle a été la réaction du secteur des services financiers face à ces initiatives?	Il est un peu tôt pour évaluer cette réaction. Il reste quelques points au niveau de la déclaration de propreté des sites que la communauté des techniciens et ingénieurs n'a pas encore complètement acceptés et la forme finale de la documentation sur les travaux de nettoyage n'est pas encore établie.
Quelles sont les suggestions ou stratégies proposées, en particulier au secteur des services financiers?	Aucune solution n'a été explicitée. La plus grande partie des données de la province tiennent aux connaissances personnelles des auteurs de ce document et les suggestions ont été incorporées aux concepts qui y sont exposés.

Contact :

Connaissances personnelles et contacts à Toronto, Hamilton-Wentworth et Windsor.

Ville de Toronto, Kyle Benham, (416) 392-1004

Ministère de l'Environnement et de l'Énergie, Karen Campbell, Politique et planification, (416) 323-4658

Province de Québec

Question	Réponse
Information de base sur les terrains contaminés :	
a) Où les terrains contaminés sont-ils généralement situés dans la province?	a) La plupart des terrains contaminés se trouvent dans la ville de Montréal et, dans une moindre mesure, dans des villes industrielles comme Trois-Rivières, Sorel-Tracy, Shawinigan, etc. Sur l'île de Montréal, ces sites sont, en général, des zones industrielles abandonnées situées le long du canal de Lachine et dans l'est de la ville.
b) Quel est le nombre et le type de ces sites?	b) Sur l'île de Montréal seulement, il existe plusieurs centaines de ces sites sur une superficie de près de 4 000 hectares. Au Québec, on a identifié plus de 1 400 sites potentiellement contaminés. La contamination typique sur l'île de Montréal est mixte (organique et non organique) ou organique dans le cas des zones où sont implantées les industries pétrolières.

Province de Québec (suite)

Question

c) De quelle information dispose-t-on actuellement sur ces sites?

d) Quelles sont les sources de cette information?

Quelles causes expliquent l'apparition des terrains contaminés dans la province?

Quelles possibilités d'affaires et quels défis représentent ces sites au niveau de la province?

Réponse

c) L'information est plutôt fragmentaire et manque d'uniformité pour l'ensemble de sites. Leur localisation, leurs propriétaires et leur histoire générale, ainsi que le type de contaminant sont généralement connus lorsque l'on dispose d'analyses de caractérisation. Pour la ville de Montréal, on estime que 2 p. 100 seulement des sites sont caractérisés.

d) Le ministère de l'Environnement du Québec a produit deux inventaires de sites contaminés. Le premier (programme GERLED) a été lancé en 1983 dans le but de constituer l'inventaire (suivi des initiatives spécifiques de réparation) de tous les sites contenant des déchets dangereux. L'autre inventaire (GERSOL) comprend tous les sites sur lesquels le ministère de l'Environnement du Québec possède de l'information relative à la présence et au type de contamination. Le programme GERSOL dénombre plus de 1 000 sites dont les sols sont, réellement ou potentiellement contaminés. La troisième source d'information est le ministère des Ressources naturelles du Québec, qui est responsable du remplacement de plus de 40 000 citernes souterraines, dont un tiers pourraient avoir des fuites. Enfin, la ville de Montréal a de l'information sur les parcelles qu'elle possède.

Les principaux facteurs sont liés au déclin des activités industrielles depuis le début des années 80. Ils sont également liés au déplacement de la population des zones urbaines vers la périphérie et aux politiques qui restreignent l'aménagement de ces sites.

Dans son document préliminaire de mars 1996, intitulé « *Projet de politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés* », le ministère de l'Environnement du Québec présente six propositions d'incitatifs économiques au réaménagement des terrains contaminés, soit de :

- Mettre en place un programme de responsabilisation volontaire. Les sociétés travaillant dans un domaine particulier joignent leurs forces pour s'occuper des sites problématiques. Cela s'applique à l'industrie minière et à l'industrie chimique, aux pâtes et papiers, à la métallurgie, etc.

- Limiter, dans certaines conditions, les responsabilités des nouveaux propriétaires d'une parcelle qui n'étaient pas responsables de la contamination, ainsi que celles des institutions de prêt participantes.

- Créer, à l'intention des propriétaires de sites contaminés dont les moyens financiers sont limités, un système d'aide qui pourrait s'appliquer aux petites

Province de Québec (suite)

Question

Réponse

entreprises ou aux petites municipalités et prévoir des délais en ce qui concerne l'exécution des travaux de réparation recommandés, des exonérations fiscales, etc.

- Créer un fonds de réhabilitation. On envisage de créer un fonds de 1 à 2 millions de dollars (principalement au moyen d'une augmentation des primes d'assurance) qui servirait de fonds d'urgence pour la réhabilitation.

- Favoriser le réaménagement des sites abandonnés. Le propriétaire non pollueur des sites contaminés devrait contribuer aux coûts de caractérisation, d'isolement, de surveillance et, parfois même, de réparation.

- Favoriser l'aménagement d'infrastructures sur des terrains contaminés plutôt que sur des friches propres, comme c'est le cas aujourd'hui.

On estime, en général, que le gouvernement devrait augmenter son aide afin de contrebalancer ce qui a été fait dans le passé et faire preuve d'une plus grande ouverture dans l'élaboration des critères de réparation des sites (accepter le concept de l'analyse du risque). Les institutions financières devraient également faciliter le financement dans ce cas.

Quelles mesures a-t-on prises pour encourager le réaménagement des terrains contaminés?

Le gouvernement du Québec et la ville de Montréal ont mis sur pied un projet de 6 millions \$ destiné à encourager l'application d'une nouvelle approche des sites contaminés en favorisant la perspective de l'analyse de risque et en encourageant le traitement des sols plutôt que leur isolation. Le programme fédéral-provincial (35 millions \$) a été mis sur pied pour aider à la réparation de grands sites contaminés abandonnés. La ville de Montréal est active dans le domaine de l'acquisition et de la promotion des terrains contaminés.

Quelles sont les suggestions ou stratégies proposées, en particulier au secteur des services financiers?

Le réaménagement des sites devrait partir du principe de la réparation basée sur une analyse des risques afin de mieux concentrer les efforts sur les besoins les plus importants, en faisant appel à des techniques de traitement innovatrices et en acceptant d'appliquer des lignes directrices de nettoyage environnemental plus réalistes. Il faudrait créer des incitatifs économiques en fonction des propositions présentées au paragraphe 3 ci-dessus.

Région de l'Atlantique

Question

Existe-t-il une liste ou un registre correspondant à la définition de terrain contaminé?

Réponse

Le Ministère des Ressources environnementales de l'Î.-P.-É. possède une liste de sites contaminés, établie d'après les rapports de contamination qu'elle reçoit lors des déversements, des évaluations environnementales, et des rapports sur le stockage souterrain et l'enlèvement de citernes. Cette liste comprend les sites urbains et ruraux de toutes les tailles mais ne contient aucune information sur ceux qui n'ont fait l'objet d'aucun rapport.

Par définition, il ne peut y avoir beaucoup de sites contaminés dans l'Î.-P.-É. en raison même de la nature et du type de développement historique de cette province.

Le Ministère de l'Environnement de la Nouvelle-Écosse possède une liste des sites, établie à partir des rapports de contamination présentés au ministère. Cette liste n'est ni complète, ni exclusive aux terrains contaminés.

Le Ministère de l'Environnement du Nouveau-Brunswick possède un registre des sites contaminés. D'après Benoît Ouellette, cette liste n'est pas disponible entièrement au public mais on peut, sur demande, obtenir de l'information sur certains sites spécifiques. Là encore, la liste est établie principalement à partir des rapports de contamination.

À Terre-Neuve et au Labrador, il n'existe aucun registre mais le ministère de l'Environnement et du Travail de Terre-Neuve possède une liste non officielle contenant de l'information sur les sites contaminés.

Tous les ministères fédéraux, agences et sociétés de la Couronne qui contrôlent des propriétés immobilières sont tenus de présenter au vérificateur général, d'ici novembre-décembre 1996, la liste des sites contaminés (ou de définir le niveau de contamination sur leur propriété). Cette information sera utilisée pour constituer un registre des propriétés sous contrôle fédéral.

Existe-t-il une législation prévoyant l'évaluation des risques sur la santé, sur l'environnement, et sur la gestion du risque, dans le cas du réaménagement des terrains contaminés?

Toutes les provinces, à l'exception de Terre-Neuve et du Labrador, disposent de lignes directrices concernant la gestion ou la réparation des sites contaminés qui permettent d'appliquer les approches de la gestion et de l'analyse du risque au besoin. Ces lignes directrices sont en place depuis un an ou plus à l'Île-du-Prince-Édouard et au Nouveau-Brunswick, et ont été publiées au début de 1996 en Nouvelle-Écosse.

Région de l'Atlantique (suite)

Question	Réponse
	<p>Terre-Neuve et le Labrador ont commencé à refaire et à consolider leur législation environnementale et préparent actuellement des lignes directrices similaires qui seront probablement calquées sur celles du Manitoba en matière de réparation.</p> <p>Environnement Canada applique les lignes directrices nationales de 1990 du CCME sur la fermeture des sites industriels comme base de travail lors de la réparation d'un site contaminé. Ces lignes directrices comportent une approche qui permet de définir des critères de réparation spécifiques au site basés sur le risque le cas échéant. Des documents plus récents du CCME expliquent en détail comment mener une enquête environnementale des sites, et une évaluation quantitative des risques, et comment établir des critères de réparation spécifiques..</p>

Contacts :

Île-du-Prince-Édouard : M. Danny McGuiness, responsable de secteur, Division de la protection de l'environnement, ministère des Ressources environnementales de l'Î.-P.-É. (MREIPE), (902) 368-5035

Nouvelles-Écosse : M. Clive Oldrieve, Directeur des bureaux régionaux, ministère de l'Environnement de la Nouvelle-Écosse (MENE), (902) 424-2548

Nouveau-Brunswick : Mme. Cheryl Heathwood, Gérante des opérations, ministère de l'Environnement du Nouveau-Brunswick (MENB), (506) 457-4848

M. Benoît Ouellette, Programme des sites abandonnés, ministère de l'Environnement du Nouveau-Brunswick, (506) 444-4667

Terre-Neuve et Labrador : M. Ken Domeny, Directeur de la gestion environnementale, ministère de l'Environnement et du Travail de Terre-Neuve (METTN), (709) 729-5782

Fédéral : Maria Dober, Coordonnatrice du traitement des déchets, Division du contrôle de la pollution, Direction de la protection environnementale, Environnement Canada, Région de l'Atlantique (902) 426-6144



**Le secteur des services
financiers et le
réaménagement des
terrains contaminés**

Table ronde nationale
sur l'environnement
et l'économie



National Round Table
on the Environment
and the Economy

Édifice Canada, 344, rue Slater, bureau 200, Ottawa (Ontario) Canada K1R 7Y3
tél. : (613) 992-7189 • téléc. : (613) 992-7385 • Courrier électronique : admin@nrtee-trnee.ca • Web : <http://www.nrtee-trnee.ca>



Imprimé au Canada sur papier recyclé