

Photos: Raef Grohne

The former Hudson's Bay Company Department Store (bottom right) was transformed into 152 condos (example top right), now called The Hudson (above).

*L'ancien magasin à rayons de la Compagnie de la Baie d'Hudson (en bas à droite) a été transformé en ensemble de 152 condominiums (dont un exemple, au-dessus à droite) qu'on appelle le Hudson (ci-dessus).*

## Victoria's Tax Incentive Program—14 Successful Years!

## Le programme d'incitatifs fiscaux de Victoria – 14 ans de succès !

by/par Steve Barber

Famous for its enduring charm and character, Victoria is home to a unique collection of well-preserved historic buildings dating back to the earliest days of settlement in British Columbia. The past decade has witnessed a stunning revival of many vacant and rundown heritage buildings thanks to an innovative financial subsidy.

In 1998, the City of Victoria was the first municipality in B.C. to introduce the Tax Incentive Program (TIP) to stimulate the rehabilitation of its superb collection of underutilized heritage buildings in the downtown core. Designed to assist building owners with the high costs of seismic upgrading, it was also aimed at creating more residential accommodation on the often vacant upper floors of the area's numerous three- to four-storey buildings.

Fourteen years later, the TIP's 10-year tax exemptions have spurred the creation of 631 residential apartments in some 34 seismically upgraded and rehabilitated heritage buildings. It has attracted over \$205 million in private investment to the downtown core and dramatically increased the value of the buildings, leading to increased property tax revenue for the City of Victoria when the 10-year exemptions expire.

La ville de Victoria, réputée pour son charme et son caractère intemporels, possède une collection unique de bâtiments historiques bien conservés datant des premiers jours de la colonisation en Colombie-Britannique. Pour plus d'une décennie la ville a connu la transformation d'un grand nombre de ses bâtiments patrimoniaux grâce à un subside innovateur.

En 1998, Victoria a été la première municipalité de la Colombie-Britannique à introduire un programme d'incitatifs fiscaux TIP. Elle voulait ainsi stimuler la réhabilitation de la superbe collection de bâtiments patrimoniaux sous-utilisés de son centre-ville. Le programme était conçu pour aider les propriétaires d'immeubles face aux coûts élevés de la mise aux normes antisismiques, mais il visait aussi à créer davantage de logements aux étages supérieurs souvent vacants des nombreux immeubles à trois ou quatre étages du secteur.

Quatorze ans plus tard, les exemptions fiscales de 10 ans procurées par le programme ont suscité la création de 631 appartements résidentiels dans 34 bâtiments du patrimoine mis aux normes antisismiques et réhabilités. Le programme a engendré plus de 205 millions de dollars d'investissements privés dans le centre-ville, et radicalement accru la valeur des immeubles. La ville de Victoria bénéficiera ainsi d'une augmentation des recettes de taxes foncières à l'expiration des exemptions de 10 ans.

## Looking Back

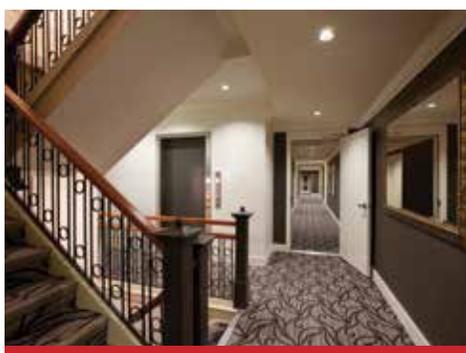
The need for more residential accommodation downtown had been identified in numerous City policy documents decades ago. A few entrepreneurs had created upper-floor apartments in some of the Old Town's heritage buildings, but by the late 1980s the trend had ground to a halt. With the Victoria Civic Heritage Trust (an arm's-length non-profit funded by the City to provide financial incentives for heritage buildings in Victoria), the planning department commissioned a study on the economics of this type of conversion. It concluded that the high cost of seismic upgrading meant the projects lost money. In 1994, B.C. adopted new heritage legislation that allowed municipalities to offer financial incentives—including property tax exemptions—to private owners of heritage buildings. Four years later, the City created the TIP.

## How It Works

Any owner of a heritage-designated building in downtown Victoria is eligible to apply to the program to convert vacant or underutilized upper floors into residential apartments. Architectural and structural plans are prepared and estimates of the cost of seismic upgrading submitted. A simple formula is used to determine the duration of the tax exemption:

$$\text{Term of exemption (\# of years)} = \frac{\text{Cost of seismic upgrading}}{\text{Current taxes}}$$

Applications are then reviewed by heritage planning staff and the Victoria Civic Heritage Trust, whose volunteer board of directors represents expertise in architecture, engineering, construction, real estate and other fields. Once recommendations are approved by city council and the Tax Incentive Bylaw is passed at a public hearing, the project proceeds to construction. Following a post-project inspection, the B.C. Assessment Authority registers the 10-year exemption for the property.



From the rundown Hotel Douglas (top left) to the stunning Hotel Rialto (above, bottom left), the restoration helped transform the area around City Hall.

Entre l'hôtel Douglas délabré (au-dessus à gauche) et le saisissant hôtel Rialto (ci-dessus à gauche), la restauration a aidé à transformer le secteur de l'hôtel de ville.

## Le passé

Depuis des décennies, de nombreux documents d'analyse de la ville reconnaissent la nécessité d'augmenter le nombre de logements au centre-ville. Quelques entrepreneurs avaient aménagé des appartements aux étages supérieurs de certains immeubles patrimoniaux de la vieille ville, mais à la fin des années 1980, la tendance s'était essoufflée. De concert avec le Victoria Civic Heritage Trust (un organisme sans but lucratif indépendant financé par la ville et devant offrir des incitatifs financiers pour les bâtiments patrimoniaux à Victoria), le service d'urbanisme a commandé une étude sur la rentabilité de ce genre de transformation. Elle a conclu que le coût élevé de la mise aux normes antisismiques condamnait ces projets au déficit. En 1994, la Colombie-Britannique a adopté de nouvelles mesures législatives sur le patrimoine qui permettaient aux municipalités d'offrir des incitatifs financiers – y compris des exemptions des taxes foncières – aux propriétaires de bâtiments patrimoniaux. Quatre ans plus tard, la ville a créé le programme incitatif.

## Les règles du jeu

Dans le cadre du programme, tout propriétaire d'un bâtiment du patrimoine désigné dans le centre-ville de Victoria peut présenter un projet de transformation d'étages supérieurs inoccupés ou sous-utilisés en appartements. Des plans architecturaux et structuraux sont dressés et des estimations du coût de la mise aux normes antisismiques sont soumis. Une formule simple sert à déterminer la durée de l'exemption de taxe :

$$\text{Durée de l'exemption (nombres d'années)} = \frac{\text{Coût de la mise aux normes antisismiques}}{\text{Taxes actuelles}}$$

Les demandes sont examinées par le personnel de la planification du patrimoine et le Victoria Civic Heritage Trust, dont le conseil d'administration bénévole comprend des spécialistes en architecture, en génie, en construction, en immobilier et dans d'autres domaines.



Photos : Gary Holder

The Oriental Hotel in the heart of Old Town was converted into 32 condos featuring large bay windows with ground-floor retail (above, bottom left).

L'hôtel Oriental au cœur de la vieille ville a été transformé en immeuble de 32 condominiums dotés de grandes fenêtres en baie, avec des commerces au rez-de-chaussée (en bas à gauche).

In 2004, recognizing the program's success, the City expanded eligibility requirements to allow for non-residential uses. These projects have included the conversion of an old warehouse to a TV studio and a seismic upgrading of a major downtown office building on the harbour.

### Benefits to the City

TIP projects have benefited the city in various ways. Seismic upgrades to unreinforced masonry buildings (the most likely to collapse in a major earthquake), provide significant public safety benefits. The residents of over 600 new downtown residential units help to revitalize the economy of the area and improve its safety through their natural surveillance. The program also contributes to sustainability objectives by making efficient use of existing infrastructure and has unexpectedly produced 131 rental housing units during a period when little, if any, new rental housing stock was being created by the private sector.

Other cities have been looking at Victoria's successful track record and analyzing the results. Recently, staff at the City of Calgary examined the data on increased property taxes for TIP projects and compared them to the average rise in taxes for other buildings in the downtown core. The conclusion was that, for the period from 1998 to 2012, the average tax increase was 57%. For properties that had undergone the Heritage Tax Incentive Program, the increase was 131%. The City's delayed revenues are paid back over time by these substantial increases. Such long-term financial benefits have ensured continuing political support for the program by city council.

### Exemplary Projects

One of the TIP's most significant projects was the transformation of the former Hudson's Bay Company Department Store into 152 new residential condominiums by Townline Developments of Richmond, B.C. Constructed between 1914 and 1921, the four-storey building features a magnificent cream-coloured terra cotta façade with massive classical columns. The award-winning project made innovative use of new openings carved out of the centre of the structure to allow natural light into the units facing the inner courtyard. The City allowed the tax exemption to be applied to both the commercial space on the ground floor and some of the new ground-floor commercial

Une fois que les recommandations sont approuvées par le conseil municipal et que le règlement municipal voulu est adopté lors d'une séance publique, le projet passe à l'étape de la construction. À la suite d'une inspection, au terme du projet, l'autorité responsable de l'évaluation foncière en Colombie-Britannique consigne l'exemption de 10 ans à l'égard de la propriété.

En 2004, reconnaissant le succès du programme, la ville a assoupli les critères d'admissibilité de façon à permettre les vocations non résidentielles. Les projets qui en ont découlé ont notamment porté sur la transformation d'un ancien entrepôt en studio de télévision et la protection antisismique d'un important immeuble de bureaux dans le secteur du port du centre-ville.

### Avantages pour la ville

Les projets du programme ont apporté divers avantages à la ville. L'amélioration de la protection antisismique dans les immeubles en maçonnerie non armée (qui risquent le plus de s'effondrer en cas de grand tremblement de terre), rehausse sensiblement la sécurité publique. Les résidents de plus de 600 nouveaux logements au centre-ville aident à revitaliser l'économie du secteur et à y augmenter la sécurité grâce à la surveillance naturelle. Le programme contribue aussi à des objectifs de durabilité en assurant une utilisation efficace d'infrastructure existante. Il a produit 131 logements locatifs inattendus dans une période où le secteur privé n'investissait que peu ou pas dans le stock de logements locatifs.

D'autres villes ont porté attention au succès de Victoria, et analysent ses résultats. Récemment, des représentants de la ville de Calgary ont examiné les données sur l'augmentation des taxes foncières dans le cadre des projets du programme, au regard de l'augmentation moyenne pour les autres bâtiments du centre-ville. Pour la période de 1998 à 2012, l'augmentation moyenne était de 57 %. Pour les propriétés qui avaient bénéficié du programme, elle était de 131 %. Dans ces conditions, les recettes reportées de la ville se rentabilisent avec le temps. Les avantages financiers à long terme sont tels que le conseil municipal n'a pas cessé de soutenir le programme.

### Projets exemplaires

Un des plus importants projets du programme a été la transformation de l'ancien magasin à rayons de la Compagnie de la Baie d'Hudson en 152 nouveaux condominiums résidentiels. Les travaux ont été réalisés par Townline Developments, de Richmond (Colombie-Britannique).



Photos: Bob Matheson

A steel frame brace between the Leiser and Thomas Earle Warehouse was the seismic solution that enabled their conversion into 30 bright new condos.

Une armature en acier disposée entre l'immeuble Leiser et l'entrepôt Thomas Earle a apporté la protection antisismique qui a permis d'aménager 30 nouveaux condominiums accueillants.

space in the adjacent new residential towers to help defray the huge expense of restoring the exterior façade.

Across the street from City Hall, the Hotel Douglas—site of frequent police visits—was purchased in 2000 by developer Danny Danzo. A 10-year tax exemption helped reinvigorate it to “boutique” status. Now the Hotel Rialto, it includes a bistro, upscale bar, liquor store and stylish new guest rooms. The project has won prestigious awards and has transformed the neighbourhood around City Hall.

One of Victoria's most active specialists in residential conversions is Chris LeFevre, who has created numerous new small affordable apartments and condominiums in recent years.

Two of these buildings—the Leiser Building and Thomas Earle Warehouse—saw a particularly innovative use of the TIP. Both had been acquired by a local government agency for use as offices, but their seismic vulnerability led the agency to favour a new building. An imaginative solution in the form of a massive steel frame in the courtyard between the buildings provided the required seismic resistance. The \$11-million project, completed in 2008, created 30 new residential condominiums with some spectacular interior spaces featuring exposed brick walls and arched window openings.

The Oriental Hotel, a three-storey Victorian Italianate hotel (1883-88) in the heart of Old Town, was acquired by Mr. LeFevre in 2009. Converted to 32 new residential condominiums with retail space on the ground level, the street-view units feature beautiful bay windows with access from the rear through narrow light wells rehabilitated as walkways.

Many residential conversions supported by the TIP have gone on to win awards, and many would not have been economically viable without it. In 2001 Victoria was awarded the Prince of Wales Prize for its municipal heritage leadership. Today, long-derelict buildings on the Inner Harbour, such as the Northern Junk buildings and the Janion Hotel, will breathe new life into the downtown and restore the character of Victoria's architectural heritage by building on our past.

*Steve Barber is the Senior Heritage Planner for the City of Victoria Planning and Development Department. He was instrumental in creating the 1998 Tax Incentive Program for residential conversion.*

*A version of this article first appeared in Input magazine, vol. 41, no. 1, published by the Real Estate Institute of BC.*



Construit entre 1914 et 1921, l'immeuble de quatre étages présente une magnifique façade en terracotta de couleur crème ornée de massives colonnes classiques. Le projet primé a innové dans l'utilisation de nouvelles ouvertures percées au centre de la structure afin de laisser entrer la lumière naturelle jusqu'aux unités faisant face à la cour intérieure. La ville a accordé l'exemption de taxe aussi bien aux locaux commerciaux du rez-de-chaussée qu'à une partie des locaux commerciaux des nouvelles tours résidentielles voisines, afin d'aider à pallier les frais énormes

de la restauration de la façade extérieure.

De l'autre côté de la rue de l'hôtel de ville, l'hôtel Douglas – lieu de fréquentes descentes policières – a été acheté en 2000 par le promoteur Danny Danzo. Une exemption de taxe de 10 ans a aidé à permettre sa refonte en hôtel « boutique ». Aujourd'hui appelé hôtel Rialto, il comprend un bistrot, un bar haut de gamme, un magasin d'alcools et d'élégantes nouvelles chambres. Il a remporté des prix prestigieux et a transformé le quartier entourant l'hôtel de ville.

Chris LeFevre est un des plus grands spécialistes des transformations résidentielles à Victoria. Il a créé de nombreux nouveaux petits appartements et condominiums abordables depuis quelques années.

Deux de ses bâtiments – le Leiser Building et le Thomas Earle Warehouse – ont donné lieu à un recours particulièrement innovateur au programme. Tous deux avaient été acquis par un organisme gouvernemental local qui voulait y aménager des bureaux, mais leur vulnérabilité aux séismes a amené l'organisme à préférer un bâtiment neuf. Une solution imaginative a assuré la résistance voulue aux séismes : un massif cadre d'acier dans la cour, entre les bâtiments. Le projet de 11 millions de dollars, achevé en 2008, a créé 30 nouveaux condominiums résidentiels spectaculaires, avec des murs de brique exposée et des fenêtres voûtées.

En 2009, M. LeFevre a acquis l'hôtel Oriental, un immeuble de trois étages de style victorien italianisant (1883-1888) au cœur de la vieille ville. Il y a aménagé 32 nouveaux condominiums résidentiels et un espace commerçant au rez-de-chaussée. Du côté de la rue, les unités arborent de magnifiques fenêtres en baie. On accède aux unités à l'arrière par d'étroits puits de lumière aménagés en passages.

De nombreuses transformations résidentielles soutenues par le programme ont gagné des prix, et plusieurs d'entre elles n'auraient pas été économiquement viables sans le programme. Des bâtiments du secteur du port intérieur abandonnés de longue date, comme les immeubles Northern Junk et l'hôtel Janion, insuffleront une nouvelle vie dans le centre-ville et rétabliront le caractère du patrimoine architectural victorien en faisant fond sur notre passé.

*Steve Barber est planificateur principal en conservation du patrimoine au Service de la planification et du développement de la ville de Victoria. Il a joué un rôle de premier plan dans la création du programme d'incitatifs fiscaux de 1998 pour les transformations résidentielles.*

*Une version de cet article a déjà paru dans le magazine Input (vol. 41, no 1) du Real Estate Institute of BC.*