

## MEMO / NOTE DE SERVICE

To/Destinataires	Maire et membres du Conseil municipal	File/N° du dossier : G00-11
From/Expéditeur	Wendy Stephanson /cheffe des finances  Don Herweyer, directeur général par intérim, Direction générale de la planification, de l'immobilier et du développement économique	
Subject/Objet	Commentaires financiers de la Ville d'Ottawa sur le projet de loi 23 : <i>Loi de 2022 visant à accélérer la construction de plus de logements</i>	Date : Le 25 novembre 2022

Cette note de service a pour objectif de faire le point, à l'intention du maire et du Conseil municipal, sur les éventuelles incidences financières du projet de loi 23 (*Loi de 2022 visant à accélérer la construction de plus de logements*). Elle donne suite à la note de service reproduite ci-joint sous le titre « Commentaires de la Ville d'Ottawa sur le projet de loi 23 : *Loi de 2022 visant à accélérer la construction de plus de logements* », qui a été adressée le 7 novembre 2022 au maire et aux conseillers municipaux et qui faisait état, dans ses grandes lignes, de la synthèse des effets généraux du projet de loi 23.

Ce compte rendu porte essentiellement sur l'analyse complémentaire donnée à propos des répercussions financières des changements que le gouvernement propose d'apporter aux redevances d'aménagement.

### Contexte

L'Assemblée législative provinciale a adopté en première lecture, le 25 octobre 2022, le projet de loi 23 (*Loi de 2022 visant à accélérer la construction de plus de logements*). Ce projet de loi met en œuvre les recommandations supplémentaires du Groupe d'étude sur le logement abordable de l'Ontario. Dans ce projet de loi, le gouvernement propose d'apporter de vastes changements à plusieurs lois et règlements d'application, dont la *Loi de 1997 sur les redevances d'aménagement*, la *Loi sur l'aménagement du territoire* et la *Loi de 2001 sur les municipalités*. S'ils sont adoptés, les changements proposés auraient de profonds retentissements sur les finances municipales, de même que sur les processus et les questions opérationnelles dans différents secteurs d'activité de la Ville.

Le personnel de la Ville a continué de passer en revue le projet de loi 23 et a fait la synthèse de son analyse préliminaire de répercussion financière de ce projet de loi. L'essentiel de ces répercussions est le résultat des changements que le gouvernement propose d'apporter à la *Loi de 1997 sur les redevances d'aménagement* et qui font partie du projet de loi 23.

Les redevances d'aménagement sont les frais ponctuels perçus auprès des promoteurs dans l'immobilier résidentiel et non résidentiel. La *Loi de 1997 sur les redevances d'aménagement* fait état du processus et du cadre permettant d'établir ces redevances. Les municipalités doivent mener une « étude du contexte des redevances d'aménagement » afin d'établir le montant estimatif, le type et l'implantation des projets d'aménagement ainsi que les calculs des répercussions de la croissance sur les besoins projetés en infrastructures. Lorsque l'on construit des infrastructures neuves ou qu'on agrandit des infrastructures existantes, ce sont les contribuables qui doivent financer les coûts opérationnels et de remplacement en fin de cycle courants des actifs.

À l'heure actuelle, l'application des redevances d'aménagement comporte plusieurs avantages, à savoir : l'expansion, en temps utile et dans l'ordre, des services infrastructurels nécessaires, les faibles niveaux de service qu'on peut éviter, le maintien des niveaux satisfaisants dans l'imposition foncière et les frais d'utilisation, ainsi qu'une meilleure acceptation, dans l'ensemble parmi les résidents existants, des aménagements immobiliers et de la croissance que ces aménagements permettent d'assurer.

Les différentes modifications que le gouvernement propose d'apporter, dans le projet de loi 23, à la *Loi de 1997 sur les redevances d'aménagement* et à ses règlements d'application auront des répercussions négatives sur ces avantages, comme nous le précisons ci-après.

## **Analyse des répercussions financières**

### **1. Hausse progressive des taux de perception des redevances annuelles d'aménagement**

Le projet de loi 23 prévoit qu'il faudra augmenter progressivement, dans les nouveaux règlements municipaux, les taux de perception des redevances d'aménagement, à savoir :

- Année 1 – 80 %
- Année 2 – 85 %
- Année 3 – 90 %
- Année 4 – 95 %
- Année 5 – 100 %

On estime à 26 M\$ par an ou à 130 M\$ approximativement sur cinq ans, soit 10,19 % des redevances perçues, l'impact financier et le manque à gagner de la Ville, selon l'analyse préliminaire, dans les périodes de progressivité proposées, d'après l'Étude intermédiaire du contexte des redevances d'aménagement (RA) de 2019. Cette réduction obligatoire, sur cinq ans, des recettes au titre des redevances d'aménagement donnera lieu à un déficit dans le financement des infrastructures entre le moment de la perception des redevances d'aménagement et le financement des projets d'immobilisations liés à la croissance et nécessaires pour réaliser les nouveaux projets d'aménagement.

### **2. Élimination du logement abordable dans les catégories de services recevables**

L'analyse préliminaire des répercussions de l'élimination du logement abordable dans les catégories de services recevables devrait produire, sur les recettes, un impact d'environ 2 M\$ par

an, soit 20 M\$ sur 10 ans. Cette estimation est établie d'après le financement réel de la croissance des cinq dernières années.

L'Étude intermédiaire du contexte des RA de 2019 faisait état de l'estimation préliminaire des fonds liés à la croissance et à engager pour financer les logements abordables supplémentaires. Ce financement permet d'aménager des logements pour les résidents les plus vulnérables et se répercuterait sur la capacité de la Ville à financer le logement abordable. La Ville a prévu d'étendre l'application des redevances d'aménagement pour permettre de financer les coûts des immobilisations liés à la croissance et à engager pour pouvoir réaliser financièrement les différentes initiatives du logement abordable dans le cadre d'une étude exhaustive du contexte des RA de 2024, inspirée du nouveau Plan officiel et du Plan financier à long terme. Cette option de financement ne sera plus viable et il faudra établir une nouvelle stratégie de financement.

### **3. Élimination des terrains dans les coûts récupérables de certaines catégories de services**

Selon l'analyse préliminaire de ses répercussions financières, l'élimination des terrains dans les coûts récupérables de certaines catégories de services aurait un impact annuel de 5,2 M\$, soit 52 M\$ sur 10 ans, d'après l'étude intermédiaire du contexte des RA de 2019 et selon le règlement municipal.

En vertu du projet de loi 23, on peut exempter dans les dépenses recevables, si la loi le prévoit, le coût de l'acquisition des terrains pour certaines catégories de services liés à la croissance. L'élimination des terrains obligera à faire appel à d'autres sources de financement et aura une incidence négative sur la capacité de la Ville à payer les promoteurs dans ce volet des projets d'immobilisations nécessaires à l'aménagement de plus vastes infrastructures liées à la croissance pour des éléments comme les nouvelles artères, les infrastructures des parcs-o-bus et les couloirs de transport en commun.

### **4. Études du contexte des redevances d'aménagement**

La modification proposée, qui consiste à ne plus financer les études du contexte des RA, donnerait lieu à une pression budgétaire annuelle de 2 M\$ d'après les dépenses moyennes des cinq dernières années. L'exemption des services liés au logement dans la récupération des RA nous priverait d'un peu plus de 1 M\$ par an dans le financement des infrastructures. En outre, il y aurait un manque à gagner indéterminé, qu'on ne connaît pas parfaitement au moment d'écrire ces lignes, du fait des exemptions se rapportant à la densification graduelle et au logement atteignable.

### **5. Autres incidences financières**

Le projet de loi proposé obligerait les municipalités à prévoir des incitations financières en faisant appel aux redevances d'aménagement, aux redevances pour avantages communautaires et aux exemptions des terrains à vocation de parc pour les logements abordables en location et en propriété, les logements atteignables (dont les critères seront définis dans un règlement d'application), les logements du zonage d'inclusion et les rabais sur les redevances

d'aménagement pour les logements à louer au prix du marché. Il faudrait quand même analyser les répercussions financières de ces incitations.

## **Synthèse**

Le 16 novembre 2022, Watson & Associates, cabinet-conseil spécialisé dans les études des répercussions budgétaires des aménagements résidentiels dans les municipalités, a présenté, au Comité permanent du patrimoine, de l'infrastructure et de la culture du gouvernement provincial, l'observation analytique suivante : « Dans l'ensemble, les nouvelles taxes et redevances apportées par la croissance résidentielle ne sont pas égales aux nouveaux frais d'exploitation à engager pour assurer ces aménagements. » Cette observation est aussi étayée par trois études analytiques des répercussions budgétaires menées en 2009 et en 2013 et révisées en 2021 par Hemson Consulting Ltd., dans le cadre de la mise à jour du Plan officiel de la Ville. L'analyse de 2021 faisait état d'un déficit dans les recettes à réunir pour financer les coûts des opérations et du cycle de la durée utile dans la catégorie des zones de croissance verte urbaines de moindre densité, soit 465 \$ par habitant chaque année.

Les coûts ainsi répercutés sur les contribuables existants viendront s'ajouter au financement des immobilisations liées à la croissance que l'on propose de déléster sur les contribuables, essentiellement pour subventionner les aménagements résidentiels, compte tenu des nouvelles exemptions officielles proposées, de l'augmentation progressive obligatoire des taux de perception des redevances d'aménagement, de l'élimination du logement abordable dans les catégories de services recevables, du coût de l'immobilier foncier et des études, des délais révisés dans les niveaux de service et des rabais officiels. La Ville s'en remet (pour plus de 88 % des recettes perçues sur trois ans) aux aménagements résidentiels pour produire les recettes liées à la croissance.

Les modifications à apporter au projet de loi 23, pensées pour accroître l'offre de logements, auront des répercussions démesurées sur l'augmentation des recettes à produire pour viabiliser les terrains en prévision des projets d'aménagement résidentiels jusqu'en 2046. Si le gouvernement provincial n'apporte pas un financement équivalent et constant, les options consisteraient à temporiser, à réduire les services ou à rechercher d'autres sources de financement. La seule source facilement identifiable pour compenser cet important déficit de financement est constituée des fonds des contribuables existants, qui seraient obligés de financer les études et les investissements à consacrer aux services, aux commodités et aux infrastructures nécessaires pour assurer la croissance. Lorsque l'étude exhaustive du contexte des RA et le règlement municipal seront approuvés et que les nouveaux taux produiront leurs effets, l'impact financier pourrait être nettement supérieur à 60 M\$ par an, soit environ 25 % des recettes sur les redevances d'aménagement à partir de 2025 — ce qui revient en définitive à dire que la croissance ne s'autofinancera pas.

## **Prochaines étapes**

Le personnel de la Ville continuera de revoir et d'analyser les répercussions du projet de loi proposé et de mettre au point les réactions à communiquer au gouvernement provincial sur les portails prévus pour les commentaires du Registre environnemental de l'Ontario et du Registre de la réglementation de l'Ontario : c'est sur ces portails qu'on adresse les commentaires sur les différentes modifications réglementaires et sur les propositions de politiques se rapportant aux lois.

Cordialement,

Wendy Stephanson  
Cheffe des finances

**Don Herweyer, MICU, UPC**

Directeur général par intérim, Direction générale de la planification, de l'immobilier et du développement économique

c. c. Steve Kanellakos, directeur municipal  
Équipe de la haute direction