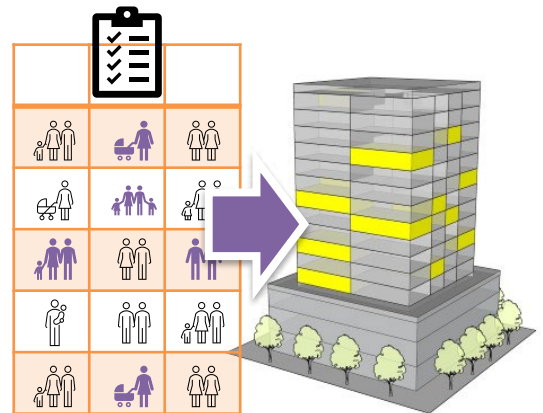
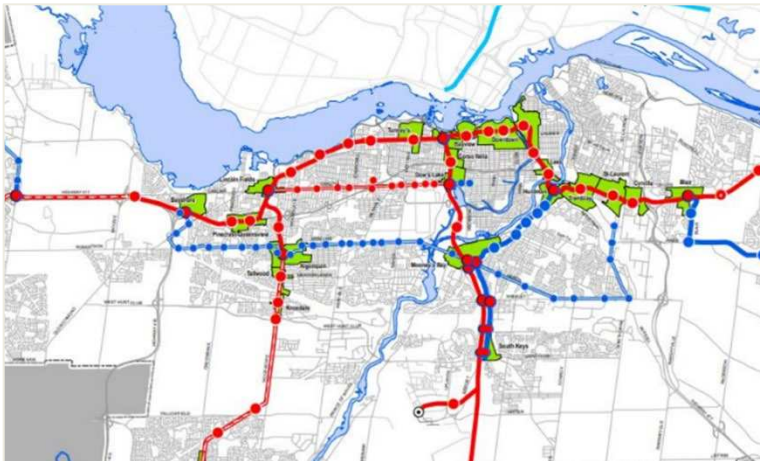


# INCLUSIONARY ZONING

## Discussion Paper & Proposals



This page is intentionally left blank.

# CONTENTS

|  |    |
|--|----|
| Executive Summary                                | 1  |
| 1.0 Introduction                                 | 3  |
| 1.1 Purpose of this Discussion Paper             | 3  |
| 1.2 Background                                   | 3  |
| 1.3 Who is Involved in Inclusionary Zoning?      | 4  |
| 1.4 Who does Inclusionary Zoning Help?           | 5  |
| 1.5 How Does Inclusionary Zoning Work?           | 8  |
| 2.0 Housing Market Assessment Report             | 11 |
| 2.1 Housing Market Assessment Report Overview    | 11 |
| 2.2 System Pressures and Market Realities        | 11 |
| 2.3 Mandatory Exemptions                         | 12 |
| 2.4 Feasibility Analysis Framework               | 12 |
| 2.5 Key Findings                                 | 13 |
| 3.0 Public and Stakeholder Engagement            | 14 |
| 3.1 Engagement Activities                        | 14 |
| 3.3 Implementation                               | 15 |
| 3.4 Financial Viability and Incentives           | 15 |
| 3.5 Flexibility and Openness to Alternatives     | 16 |
| 3.6 Key Takeaways                                | 16 |
| 4.0 The Path Forward                             | 18 |
| 4.1 Standard and Regulatory Parameters           | 18 |
| 4.2 Strategic Policy Directions                  | 20 |
| 4.3 Implementation Guidelines                    | 31 |
| 5.0 Conclusion                                   | 34 |
| 5.1 Administrative and Monitoring Considerations | 35 |
| 5.2 Planning for Long-Term Housing Equity        | 36 |
| 5.3 Next Steps                                   | 36 |





## EXECUTIVE SUMMARY

Inclusionary Zoning is a land use tool that requires new residential developments to include affordable housing units near major transit stations. This Discussion Paper has been prepared to outline the proposed approach of the City of Ottawa towards Inclusionary Zoning and allow for feedback, prior to bringing forward a final recommendation to City Council. This paper outlines the key results from the recently completed Inclusionary Zoning Housing Market Assessment Report, identifies the next steps towards implementation, and describes key strategic directions and recommendations to bring an Inclusionary Zoning framework forward.

Inclusionary Zoning is targeted towards moderate-income households, earning between the 4<sup>th</sup> to 6<sup>th</sup> decile of household income in either a rental or ownership context. It is not sufficient on its own to provide affordable housing for low-income households but can help deepen affordability for everyone by increasing housing diversity in the market.

The program directly affects the economic calculations that lie behind any housing project, making significant changes to how costs and development viability is calculated. Inclusionary Zoning requires new development to sell or rent a portion of units at a reduced cost to meet affordability thresholds. As a mandatory requirement, developers must provide these units as specified or they will not meet the legal requirements needed to receive approval to move forward with their development.

The Housing Market Assessment prepared by Dillon & NBLC in 2025 indicates that IZ as a short-term policy direction to increase social and housing equity near transit would have the effect of further limiting creation of any units at all – market or affordable. Further, IZ could slow down a market return and push development to geographic market areas not subject to IZ – an impact that would be counter to the growth and policy intent directions of the Official Plan. Further, a number of newly-launched municipal, provincial and federal housing incentive programs are currently underway, the impact of which has not yet been assessed.

As such, this Discussion Paper and recommended actions propose taking a longer-term policy view of how Inclusionary Zoning interacts with the housing market from the perspective of advancing social and housing equity within transit-oriented developments for when the market achieves greater stability. It is proposed that the regulatory framework for Inclusionary Zoning be implemented immediately via amendments to the Official Plan and Zoning By-law, with the mandatory requirement set to 0 percent pending creation of detailed Implementation Guidelines and future re-assessment of housing economic and equity conditions subject to market triggers and assessment of the impact of current incentive programs.

Implementing the regulatory framework now positions the City to activate Inclusionary Zoning when required. This will align with provincial program requirements and transition periods. Amendments to the Official Plan and Zoning By-law are proposed to come forward to Committee and Council in March 2026.



# 1.0 INTRODUCTION

## 1.1 Purpose of this Discussion Paper

Inclusionary Zoning (IZ) is a land use tool that requires new residential developments to include affordable housing units near major transit stations. While no single policy can solve all the City's housing challenges, IZ represents one of many available tools that can help with affordability and housing equity as Ottawa grows.

Ontario's *Planning Act* and recently updated [Ontario Regulation 232/18](#) empowers municipalities to adopt IZ by-laws for projects with ten or more units in designated Protected Major Transit Station Areas (PMTSAs), with set-aside rates capped at 5 percent of units (or gross residential floor area), a maximum affordability period of 25 years, and required minimum affordability depths. Ottawa's Official Plan, effective November 4, 2022, designates 26 PMTSAs in the Downtown, Inner/Outer Urban, and Suburban transects. Further, Council has [directed staff](#)<sup>1</sup> to pursue IZ as a priority measure to meet the Ten-Year Housing and Homelessness Plan target of 500 new affordable and supportive units annually. Inclusionary Zoning is also included within Initiative 1 of the [signed HAF agreement](#) with CMHC with completion of the Market Assessment Report and Implementation as milestones, where IZ contributes to the overall affordability target.

This Discussion Paper has been prepared to outline the proposed approach of the City of Ottawa towards Inclusionary Zoning and allow for feedback, prior to bringing forward a final recommendation to City Council. This paper outlines the key results from the recently completed Inclusionary Zoning Housing Market Assessment Report, identifies the next steps towards implementation, and describes key strategic directions and recommendations to bring an Inclusionary Zoning framework forward.

## 1.2 Background

Inclusionary zoning is a legislated tool under the *Planning Act* that permits municipalities to require affordable units in market developments as a mandatory requirement. In Ontario, inclusionary zoning is only permitted to apply in Protected Major Transit Station Areas and community planning permit areas and is subject to Ontario Regulation 232/18 under the Act which specifies how inclusionary zoning may occur.

The City's journey on Inclusionary Zoning dates back to 2019, and has evolved through shifts in direction, market and economic instabilities and significant provincial legislative shifts. The City began preliminary steps during the creation of the New Official Plan. These steps flowed from recommendations in the 2020 Ten-Year Housing and Homelessness Plan, which viewed Inclusionary Zoning as a tool for increasing housing equity near transit.

---

<sup>1</sup> City of Ottawa Council Meeting #79, June 22, 2022 - Item 16.2 (ACS2022-PIE-EDP-0013)

In June 2022, staff provided [an update to Council](#) on the status of inclusionary zoning and received various directions on how to move Inclusionary Zoning forward in Ottawa. At the time, staff had developed a draft feasibility study which concluded that moderate levels of inclusionary zoning were potentially feasible for condominium developments, but not for rental developments. Due to market conditions at the time, the condominium market in Ottawa was relatively strong, while developers were struggling to make the financial feasibility analysis work for rental development amid very tight vacancies and a poor lending environment. Staff received direction to consider various inclusionary zoning scenarios and to move ahead with implementation.

In November 2022 in conjunction with the *Bill 23, More Homes, Built Faster Act*, the Province released a proposed update to the regulation which would substantially modify the rules by which municipalities could implement this program. In particular, the proposed amendments imposed an upper limit on the number of units or Gross Floor Area permitted to be set aside for Inclusionary Zoning at 5 percent and established a maximum affordability period of twenty-five (25) years.

These are key variables when studying feasibility of inclusionary zoning, which is the purpose of preparing an Assessment Report. Prior to this regulation, Council had directed staff to explore set-aside rates of up to 20 percent in some market areas with a 99-year affordability period consistent with the approach taken by Toronto, and so the proposed regulation represented a significant shift in direction. As a result of the significant policy and market uncertainties at play, further development of IZ was placed on hold and the draft market assessment abandoned.

Work restarted in November 2024 after discussions with the Province that indicated final IZ regulations were forthcoming. This work included commissioning of a new up-to-date Market Assessment Report. The Provincial government issued the final amendments to Ontario Regulation 232/18 on May 12, 2025, setting the maximum set aside to 5 percent, and a maximum affordability period to 25 years, while also harmonizing the definition of affordability with the *Development Charges Act* and *Provincial Planning Statement*. With this final clarification, the City has been able to complete the required Market Assessment Report with confidence of policy context.

### **1.3 Who is Involved in Inclusionary Zoning?**

Inclusionary Zoning involves a number of partners and organizations, including multiple City departments including Housing Services, Planning, and Legal – and coordination with developers, housing providers, and potential residents.

Figure 1: City Involvement in Inclusionary Zoning



The key agents are as follows:

- **For-Profit Developers:** New projects would be obligated to provide IZ units.
- **Non-Profit Developers:** non-profit housing providers may manage or acquire the affordable units and help match residents to units.
- **The City of Ottawa:** The City creates the policy and zoning framework, as well as the ongoing administration and compliance monitoring of the program.

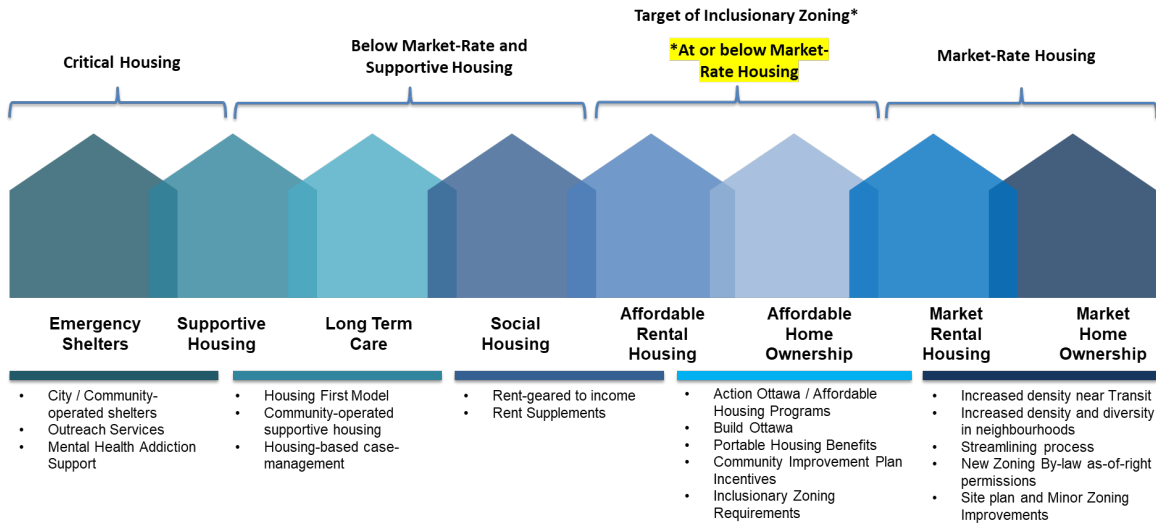
Making Inclusionary Zoning work as a functional tool to provide affordable housing requires a number of steps and alignment – from setting the right rates for the economic conditions, ensuring the agreements are in place, linking residents to new homes, and ensuring the program works effectively as planned for residents and the developer over the long term.

## 1.4 Who does Inclusionary Zoning Help?

Inclusionary Zoning is targeted towards moderate-income households, earning between the 4<sup>th</sup> to 6<sup>th</sup> decile of household income in either a rental or ownership context. It is not aimed towards low-income households but can help deepen affordability for everyone by increasing housing diversity in the market.

When looking at the overall housing continuum (Figure 2) and the various programs and initiatives the City has available to address affordability, Inclusionary Zoning can be thought of as providing a “bridge” between market housing and affordable housing - but it is not designed or intended to provide deep levels of affordability to replace below-market and supportive housing. Deeper levels of affordability can generally best be provided by the non-profit housing market as the degree of subsidization per unit is - in most cases - beyond what is feasible for the private housing market.

**Figure 2: Inclusionary Zoning and the Housing Continuum**

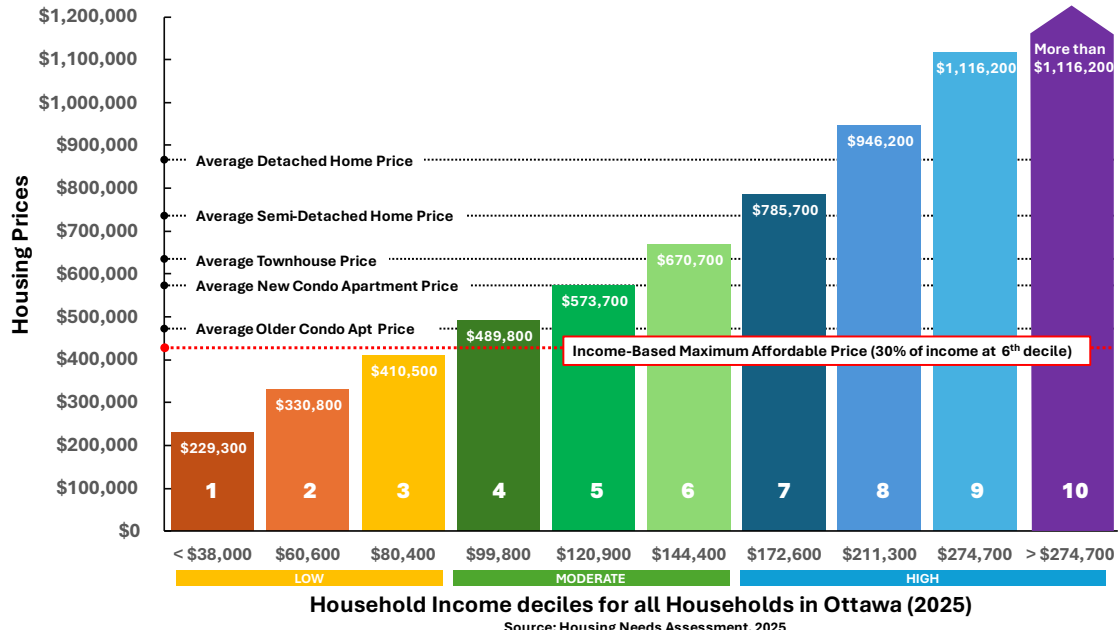


The degree to which Inclusionary Zoning can help moderate income earners is directly related to the depth of affordability required, and the difference between what a unit would have cost under market conditions and what the unit is priced at under Inclusionary Zoning. The Province has defined affordability for purposes of legislative eligibility requirements using two tests – the lesser of 90 percent of the Average Market Rent (or Purchase Price) OR the reasonable housing costs that can be borne by a household at the 6<sup>th</sup> decile of household income in the City. As these numbers vary quite significantly between cities and even within municipal geographies, these [calculations](#)<sup>2</sup> are updated frequently by the Province and in consideration of data from Statistics Canada and Canada Mortgage and Housing.

Figure 3 below shows the range of how household income breaks down into deciles across the Ottawa area, with comparison to the average cost of home ownership and the potential purchasing power of that decile based on market indicators for Ottawa-area real estate. The red line indicates what the maximum affordable purchase price would be, based on provincial income classifications and purchase price affordability testing definition. This shows that average new apartment prices are currently achievable for a household in the 5<sup>th</sup> and 6<sup>th</sup> decile, but out of reach for a household in the 4<sup>th</sup> decile (making just under \$100,000 in gross annual pay). Inclusionary Zoning would reduce the cost to purchase, bringing a new apartment into the range for a 4<sup>th</sup> decile household to purchase.

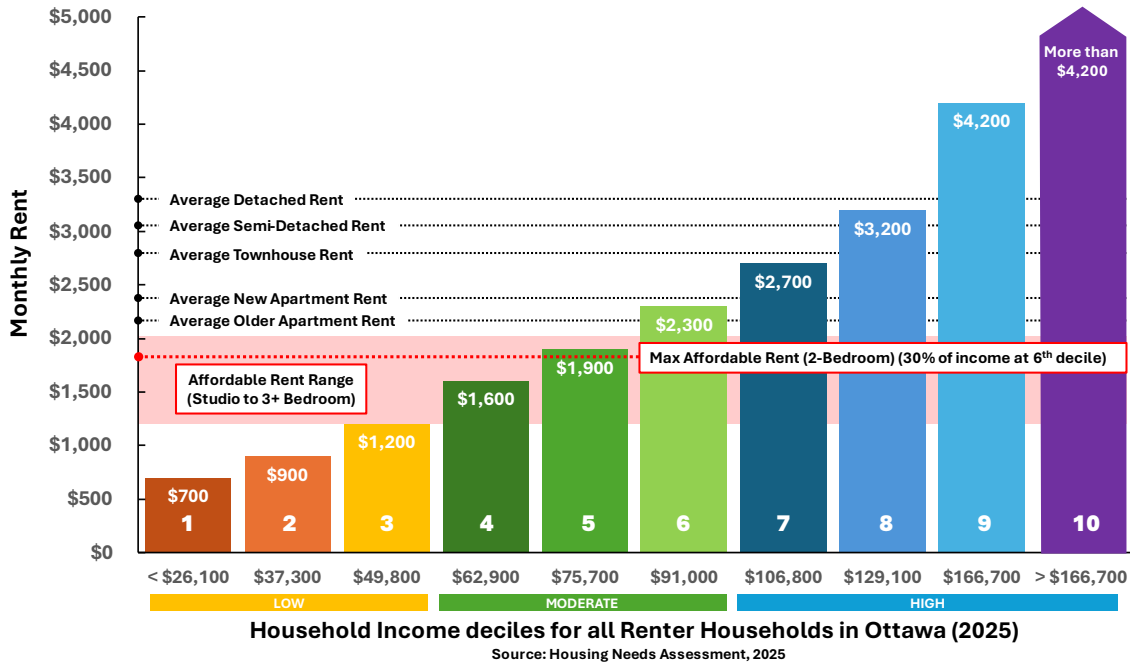
<sup>2</sup> Affordable Residential Units for the Purposes of the Development Charges Act, 1997 Bulletin (Updated Annually)

**Figure 3: Purchasing Capacity of Ownership Household Incomes by Decile**



For renter households the calculation is a bit different and is shown in Figure 4 below. Based on Statistics Canada census data rental households generally have a reduced household income range available. Further, the Province and CMHC breaks down rental apartment affordability based on how many bedrooms are provided – with studio apartments offering the lowest rent, and 3+ bedrooms renting for more. However the overall conclusion is similar to the home ownership table, where average rents have moved higher than moderate-income earners can reasonably afford as a function of their living expenses. Inclusionary Zoning would require a reduction in rents down to a range where 4<sup>th</sup> to 6<sup>th</sup> decile households could find housing at a more affordable level.

Figure 4: Renting Capacity of Renter Household Incomes by Decile



In short, this is the social benefit for Inclusionary Zoning. It offers a means by which some portion of a market development can be set aside for a broader range of households across the socio-economic spectrum – leading to greater housing equity particularly near to transit.

### 1.5 How Does Inclusionary Zoning Work?

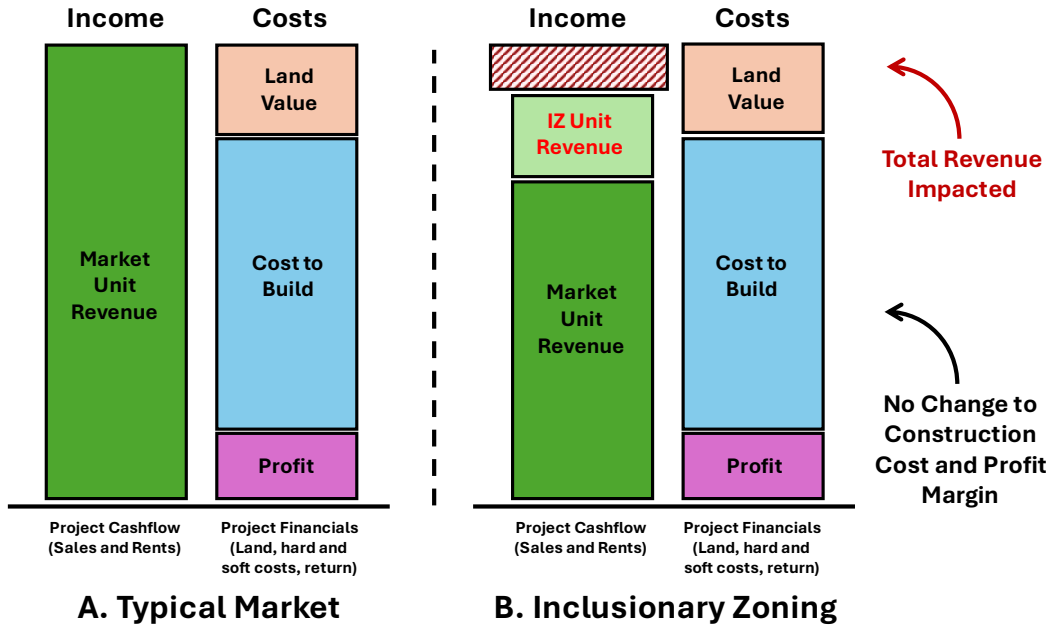
Inclusionary Zoning reduces the sale or rental price for new units provided in a market building, which has benefit to increasing who can afford to live there, but it comes at a cost.

The program directly affects the economic calculations that lie behind any housing project, making significant changes to how costs and development viability is calculated. Inclusionary Zoning requires new development to sell or rent a portion of units at a reduced price to meet affordability thresholds. As a mandatory requirement, developers must provide these units as specified or they will not meet the legal requirements needed to receive approval to move forward with their development.

Figure 5 provides a simplified and high-level view of the inputs and outputs involved in the economics behind Inclusionary Zoning. The affordable price is assigned directly to the unit for a specified period of time, meaning the affordability is legally tied directly to the unit, and is separate from who purchases it or rents it. Any rent increase or sale value change between owners can only happen within the bounds of what is considered affordable per the Inclusionary Zoning requirements. In turn, the purchaser or renter is required to be means-tested to ensure the

affordable unit is going to a household who will benefit from the lower housing price. So the result is a unit that is guaranteed to be affordable for an extended period of time.

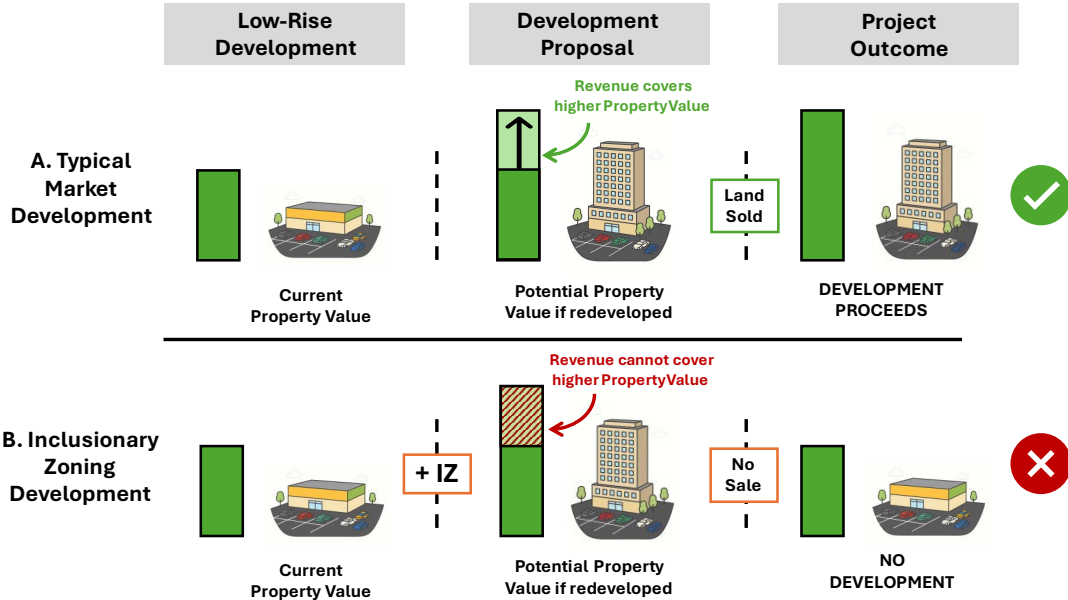
**Figure 5: Economics of Inclusionary Zoning**



This immediate and ongoing reduced housing price has social benefits, but it is not free. The reduced price of an Inclusionary-Zoned unit significantly impacts its sale or rental price. The effect depends on how large the decrease is from market price to the affordable rate. However, for the developer the cost to build the unit is the same and the long-term operating costs for the building overall remain the same. This means the developer will not earn the same revenue from that unit as would have been received – both as an initial sale, and as a contribution to long-term building operation.

To “make the math work” developers need to find a way to offset the decreased revenue through other means – by increasing the sale or rental price for other units (if the market will allow this to happen), renegotiate the purchase price of the development site (if not already acquired) to reflect the change in land value resulting from reduced project revenue, or potentially change the project entirely if the pro forma no longer makes sense. Figure 6 demonstrates the potential risks to the decision making that can happen “behind the scenes” as these costs are worked through in a development transaction.

**Figure 6: Development Feasibility Risks with Inclusionary Zoning**



In the “Typical” scenario, a developer assesses the current value of a property and how much they may be willing to pay to purchase a property from a seller (who is looking for the best price). The developer considers what could be built and calculates the potential return on investment (or the anticipated capitalization rate for a rental project) and assesses whether the desired land price is fair – if so, the deal moves forward.

In the “Inclusionary Zoning” scenario, the developer assesses what can be built for a viable return, and in this case, concludes that the seller’s land price is too high relative to the potential return and passes on the project – meaning no housing at all. By regulating the sale or rent value of units in a project. It therefore directly affects a development pro forma, and requires a market developer to do any of the following:

- A. Accept a reduced margin on the total project;
- B. Renegotiate land acquisition costs (if possible);
- C. Offset IZ subsidy by increasing prices on remaining market units; or
- D. Revise or abandon the project until feasibility improves.

In effect, Inclusionary Zoning transfers value from one part of a project in order to subsidize affordability for a portion of units and can affect project viability. This push-pull between affordability and development viability is a big part of what makes Inclusionary Zoning so controversial and challenging to implement, why the Province sets strict requirements on what municipalities can require, and what economic analysis needs to be prepared to justify a mandatory requirement for affordability in market developments.

## 2.0 HOUSING MARKET ASSESSMENT REPORT

A Housing Market Assessment Report is required by subsection 16(9) of the *Planning Act* when a municipality wants to introduce inclusionary zoning. Since requiring affordable units in market developments affects the revenue generated by those developments, the purpose of an assessment report is to ensure that inclusionary zoning would not render development in the subject area(s) infeasible.

Ontario Regulation 232/18 details the required components of an Assessment Report, including “an analysis of potential impacts on the housing market and on the financial viability of development or redevelopment in the municipality from inclusionary zoning by-laws...”. This means that any final recommendations must be consistent with the market analysis, and demonstrate that there is a reasonable basis.

The following provides a summary of the findings of the Report. The full report can be viewed online at the City of Ottawa website on [Inclusionary Zoning](#).

### 2.1 Housing Market Assessment Report Overview

Staff have received an updated Inclusionary Zoning [Market Assessment Report](#) prepared by Dillon Consulting and N. Barry Lyon Consultants for the City of Ottawa, in conjunction with a [Peer Review](#) as provided by UrbanMetrics, in accordance with Provincial regulations. Inclusionary Zoning (IZ) allows municipalities to require a portion of new residential development to be affordable, but its success depends on aligning planning policy, market demand, and project economics.

The report evaluates IZ feasibility in Ottawa’s transit-oriented Protected Major Transit Station Areas (PMTSAs), identifies current market constraints, and recommends a flexible, phased implementation approach supported by targeted incentives.

### 2.2 System Pressures and Market Realities

The Housing Market Assessment was developed alongside the overall [Housing Needs Assessment](#) prepared for the 10 Year Housing and Homelessness Plan to ensure consistency. The Market Assessment includes a deeper dive into the market economics at play, particularly in areas near transit. The following are the key points:

- Ottawa’s population grew by 15 percent from 2011 to 2021 and is forecast to add nearly 400,000 residents by 2046.
- Roughly one third of new households will rent long-term, driven by younger adults, post-secondary students, immigrants, and non-permanent residents.
- Over 100,000 Ottawa households live in core housing need, spending over 30 percent of their income on shelter, and more than 15,000 remain on social housing wait lists for 4-7 years.

- Rental vacancy rates hover near 2.5 percent, well below the healthy 3-5 percent range, and average rents (now \$971/month) have outpaced income growth.
- Housing Starts have been significantly impacted by inflation and high interest rates. Construction costs have risen 55 percent since 2020, while the Bank of Canada’s policy rate has increased ten times in 2022-23 to curb inflation.

For many projects, the cost of development is now higher than the achievable market pricing necessary for the project to be viable – a result of rising construction costs and interest rates that increase financing and carrying costs, as well as rising municipal fees and charges. Achievable market pricing has also declined. When interest rates rise, the purchasing power of buyers is negatively impacted for both new and resale homes and the pool of potential purchasers is decreased. This has resulted in the price of both new and resale units declining with softened demand.

The overall picture is that these pressures have eroded development viability. Fewer condominium projects are launching, rental deliveries have outpaced condos, and condominium resale and pre-construction sales volumes have softened. New purpose-built rental supply continues but is sensitive to financing costs and land values.

## 2.3 Mandatory Exemptions

The regulation establishes mandatory exemptions. An Inclusionary Zoning By-law cannot apply to a development or redevelopment that contains fewer than 10 residential units, or is proposed by a non-profit housing provider or a partnership in which a non-profit housing provider has an interest greater than 51 per cent, or where a minimum of 51 per cent of the units are intended as affordable housing, excluding any offsite units that would be located in the development or redevelopment.

The regulation further exempts developments based on the status of applications at the time of implementation. Site Plan or Building Permits are exempted if submitted on or before the day the Inclusionary Zoning By-law is passed. Subdivision or Condominium applications are exempted if applications for Official Plan and Zoning By-law Amendments were submitted along with an application for a Plan of Subdivision or Condominium description on or before the day the Official Plan policies were adopted.

## 2.4 Feasibility Analysis Framework

Financial feasibility testing of development models is a requirement of the regulations, and central to the Market Assessment Report. This is to understand the impacts of IZ policies on the fundamental economic realities that go into development of a residential housing development near to a transit station.

Three high-density development prototypes were developed to test these economic impacts:

- 55-storey concrete in the Downtown;
- 30-storey high-rise in the Inner/Outer Urban area; and
- Six-storey wood-frame mid-rise in the Suburban transect.

These potential development scenarios were then tested under “base case” (100 percent market rate) and two IZ scenarios (5 percent set-aside at income-based ownership or at 100 percent of average market rent). A forward-looking sensitivity applied moderate assumptions - lower interest rates, stabilized construction costs, partially waived development charges, and modest revenue growth - to gauge future feasibility.

## 2.5 Key Findings

The results of the above analysis demonstrated that Inclusionary Zoning has a frictional effect on development, resulting in unviable development under current market conditions, or reduced development opportunity that may limit market return as economic conditions improve. The key findings are as follows:

- Base-case land values for most market-rate scenarios are negative - costs plus profit exceed revenue - so adding Inclusionary Zoning without offsets further undermines viability.
- Rental projects show relatively stronger resilience than condos, thanks in part to federal/provincial rental-specific incentives and robust rental demand.
- In optimistic “forward-looking” conditions, modest positive land values emerge for rental prototypes and some condo cases, but IZ still compresses residual land values unless paired with incentives or increased density.

The findings indicate that IZ as a policy direction to increase social and housing equity near transit would have the effect of further limiting creation of any units at all – market or affordable. Further, if not implemented with care, IZ could slow down a market return and push development to geographic market areas not subject to IZ – an impact that would be counter to the growth and policy intent directions of the Official Plan.

## 3.0 PUBLIC AND STAKEHOLDER ENGAGEMENT

This memo consolidates findings and key feedback received from consultation activities conducted from September to November, 2025. This includes industry consultations, peer municipal interviews, and comments received from public open houses in conjunction with the 10 year Housing and Homelessness Plan. The memo provides an overview of these consultation activities, key observations, lessons learned, and next steps to inform Ottawa’s Inclusionary Zoning (IZ) implementation strategy.

### 3.1 Engagement Activities

Three streams of consultation took place:

- **Peer Municipal Interviews (September, 2025).** With the assistance of staff from Dillon Consulting, staff engaged with key contacts at the City of Toronto and City of Mississauga to discuss their work and implementation of Inclusionary Zoning, and lessons learned.
- **Public Open Houses (September/October, 2025).** In conjunction with the staff responsible for delivering the 10 Year Housing and Homelessness Plan, staff attended three open houses with information and materials about inclusionary zoning – speaking with 24 attendees over the course of the three sessions.
- **Industry Engagement (October/November, 2025).** With the assistance of staff from Dillon Consulting, staff met with representatives from non-profit and for-profit housing industry representatives one-on-one to discuss Inclusionary Zoning and get their perspectives on how best to implement this tool.

The key themes and findings from the engagements are summarized below.

### 3.2 Definition of Affordability

The definition of affordability – and what is considered affordable and by whom – was a subject of key concern across all three engagement streams. Peer municipalities use income-based definitions (30 percent of household income) and AMR benchmarks that are customized to their individual markets and vary depending on the type of unit being sought. This provided them with customization, though also increased the administrative burden and complexity.

For-Profit Industry stakeholders expressed concerns that provincial affordability thresholds (as defined in the *Provincial Planning Statement, 2024* and as calculated in the [Affordable Residential Units for the Purposes of the Development Charges Act, 1997 Bulletin](#)) while consistent in application are overly high-level and do not accurately reflect local market rates, costs and conditions, resulting in substantial impact on feasibility. Not-for-profit Stakeholders were less concerned and were supportive of tying to the provincial definitions, while preferring affordability tied to 90 -100 percent of Average Market Rent (AMR) and not necessarily to income.

Public feedback emphasized transparency and clarity in affordability calculations, expressing concern over being clear on what affordability means, and who benefits from where the limits are set.

### **3.3 Implementation**

All three streams acknowledged the need for some form of transition period to avoid disrupting the housing market unduly, though public comments were more concerned that the provincial changes to the scope and scale of inclusionary zoning could result in little to no actual meaningful impact. Public comments expressed a range of preferences for 1, 2 and 3-bedroom units, with accessibility considerations raised by residents as something the City should consider requesting in addition to affordability.

For industry stakeholders, it was noted that administrative models can vary substantially. For-profit rental operators vastly preferred to have the City stay away from the internal operations of their buildings and allow for their own in-house management systems to take lead in securing, testing and managing tenants, while not-for-profit stakeholders expressed willingness to manage units if delivered at scale.

Municipal contacts recommended keeping things as simple as possible, noting that the complex and customized processes they had set up for their own programs were proving a challenge to administer and properly resource, and were creating friction with the housing industry.

### **3.4 Financial Viability and Incentives**

No comments were received on this from the public open houses, but were a matter of substantial comment from industry stakeholders. For-profit stakeholders unanimously viewed Inclusionary Zoning as a direct revenue loss without any offsetting programs or benefits provided. They noted that the impact was not just on the revenue side, but also compounded available funds for ongoing operating costs above and beyond the discount between market value and a potential IZ-unit revenue stream.

Municipal colleagues noted that similar concerns had been received for their programs as well, with particular frustrations voiced over complicated legal agreements.

Suggested incentives include ensuring full linking and stacking opportunity with Tax Increment Equivalent Grants (TIEGs), development charge waivers, and expedited approvals. As IZ involves providing affordable housing as a community benefit, it was suggested that the Community Benefit Charge applicable to the whole building could also be looked at as an incentive, either as a funding source for an affordability offsetting fund or waived in entirety where IZ units are provided. Not-for-profit stakeholders stressed the need for upfront capital contributions and partnership agreements.

### 3.5 Flexibility and Openness to Alternatives

For-Profit and Non-Profit stakeholders both expressed a need for the future policy to not pre-suppose solutions but instead focus on the outcome of improving housing equity around transit. To that end, policies were urged to not be prescriptive and allow a number of innovative ways to achieve the results desired.

Off-site provision of units was discussed and is supported by both sectors if it creates operational scale, but there were some concerns about how to value the off-site units appropriately, and how these could be conditioned without resulting in onerous and challenging agreements and securities provision. It was noted that peer municipalities are allowing off-site units within PMTSAs under strict criteria (timely delivery, zoning compliance, improved housing outcomes) though no agreements have yet been processed.

### 3.6 Key Takeaways

Key lessons and takeaways learned from the discussions to date can be summarized as follows:

- **The affordability definition is important.** Setting the right definition will have a huge impact on project feasibility, and in how a development subject to IZ can align across various municipal, provincial and federal programs to increase viability and avoid confusion.
- **Keep implementation guidelines simple and predictable.** Other cities have gone down the route of trying to be prescriptive on how the program will be delivered by the private sector, what units will be provided, and how residents will be selected – which has resulted in complex and lengthy processes and resource issues.
- **Build for the outcome and maintain flexibility in approach.** The objective is to ensure that there are opportunities for housing across the socio-economic continuum near transit. Inclusionary zoning is but one tool to achieve affordability near transit, and there are many ways to encourage affordability. The policy tool should not presuppose tenure options, how units could be provided on or off site, or close the door on innovative approaches.
- **Pair IZ with financial incentives and partnerships to ensure viability.** As a mandatory tool, even at 5 percent requirement IZ can have a very negative impact on development near transit, thereby reducing housing action in the areas the City most wants to see it happen. As such, IZ policies and implementation need to be linked with other levers to offset implications and encourage the desired outcome.
- **Clear triggers and metrics linked to the desired outcome are critical.** It is clear that financial viability cannot be the only test for whether inclusionary zoning should be activated in a transit area. The tests for whether or not to apply inclusionary zoning should be linked to housing equity and have a basis in metrics that assess whether equity is rising or falling. This can include changes in rental vacancy and rates across income deciles, socio-economic factors such as relative age or household formation, or other key metrics. These must be

reasonable and clear indicators that provide information on not simply if inclusionary zoning is feasible, but also if it is necessary and desirable to introduce in a transit area.

## 4.0 THE PATH FORWARD

This section summarizes the key policy directions to guide the Official Plan policies and Inclusionary Zoning By-law regulations for the City of Ottawa. The proposed framework is structured around two main categories:

- **Standard and Regulatory Parameters:** These are the mandatory, non-discretionary policies required to legally "enable" the framework (authorizing policies, mandatory reporting). These requirements are fixed legislative obligations that must be included to comply with the Planning Act and O. Reg. 232/18.
- **Strategic Policy Directions:** These are the discretionary parameters where the City must determine specific settings (set-aside rates, unit mix, off-site provisions). These "Directions" are informed by the findings of the Assessment Report and consultation with stakeholders.

The proposed directions support the City's goal of implementing this tool effectively as a sustainable, long-term tool to increase affordable housing stock, aligning with Council's direction, the Housing Needs Assessment, and the 10-Year Housing and Homelessness Plan.

### 4.1 Standard and Regulatory Parameters

To ensure full conformity with *O. Reg. 232/18* and the *Planning Act*, the Official Plan and Inclusionary Zoning By-law must incorporate the following mandatory statutory requirements<sup>3</sup>:

- **Authorization:** Official Plan policies will explicitly authorize the use of Inclusionary Zoning within Protected Major Transit Station Areas (PMTSAs).
- **Goals and Objectives:** Policies will articulate the goal of increasing the stock of long-term affordable housing to foster integrated, complete communities.
- **Legal Agreements:** The Inclusionary Zoning By-law will require, as a mandatory condition of development approval, that property owners enter into agreements with the City registered on title. These agreements will secure the long-term obligations of the affordable units in accordance with the Inclusionary Zoning Implementation Guidelines.
- **Mandatory Reporting:** To satisfy accountability requirements, Council will ensure a public report is prepared at least every two years detailing the program's status. This report will track the total unit count, unit types (e.g., bedroom count), location, income depths served, the number of affordable units converted to market units, and any proceeds received from resales.

---

<sup>3</sup> The Planning Act and O. Reg. 232/18 require municipalities to define how measures and incentives would be determined for IZ. While there are statutory exemptions for certain charges, the municipality has discretion on other incentives; therefore, incentives are discussed further in this paper.

The *Planning Act* and *O. Reg. 232/18* prescribe the mandatory requirements that must be encoded in the Official Plan (OP), the Inclusionary Zoning By-law, or both. These requirements are presented in Table 1 below.

**Table 1: Legislated Mandatory Requirements**

| Parameter                            | Legislative and Regulatory Requirement   | Mechanism                |
|--------------------------------------|--|--------------------------|
| <b>Authorization</b>                 | Authorize the use of IZ.   | Official Plan            |
| <b>Goals and Objectives</b>          | Set out the specific goals and objectives of the IZ policies.  | Official Plan            |
| <b>Geographic Application</b>        | Apply entirely within Protected Major Transit Station Areas (PMTSAs) or areas subject to a Community Planning Permit System (CPPS).  | Official Plan and Zoning |
| <b>Minimum Development Threshold</b> | Specify the minimum scale of development (e.g., unit count or GFA) that triggers the application of IZ.  | Official Plan and Zoning |
| <b>Maximum Set-aside Rate</b>        | Limit requirement to a maximum of 5 per cent of the total residential units or 5 per cent of the total residential Gross Floor Area (GFA).   | Official Plan and Zoning |
| <b>Affordability Term</b>            | Establish the affordability period, capped by regulation at a maximum term of 25 years.  | Official Plan and Zoning |
| <b>Affordability Depth</b>           | Define the approach to determining affordable prices/rents.  | Official Plan            |
| <b>Range of Household Incomes</b>    | Identify the specific range of household incomes for which the affordable housing units are intended.  | Official Plan            |
| <b>Measures and Incentives</b>       | Include measures and incentives (financial or non-financial) to support delivery. IZ By-law may provide for additional measures and incentives not included in Official Plan policy.   | Official Plan and Zoning |
| <b>Unit Standards</b>                | Set authorized unit ranges and require enforceable standards for mix, type, and size to ensure integration and quality.  | Official Plan and Zoning |
| <b>Off-site Units</b>                | Authorize the provision of off-site units and establish the circumstances and conditions under which they are permitted.   | Official Plan            |
| <b>Maintenance of Affordability</b>  | Require that units be sold or leased at affordable rates during the affordability period to ensure continued compliance.   | Official Plan and Zoning |
| <b>Agreements</b>                    | Require the property owner to enter into an agreement with the municipality to ensure continued compliance with IZ requirements, to be registered on title.  | Official Plan            |
| <b>Net Proceeds from Resale</b>      | Set out the approach to determine the percentage of net proceeds from the sale of an affordable ownership unit that must be distributed to the municipality. The IZ By-law <i>may</i> require a portion be distributed, which cannot exceed 50 per cent. | Official Plan and Zoning |

## 4.2 Strategic Policy Directions

The following subsections detail the specific policy parameters where the City has exercised its municipal discretion to balance housing needs with development viability, grounded in the findings of the Assessment Report.

### Should IZ Introduce a Sub-Market Approach?

#### *Analysis*

The Assessment Report concludes that under current market conditions, characterized by high interest rates and construction costs, market-rate development across Ottawa's Transects is already struggling to achieve financial viability. The analysis indicates that implementing a mandatory set-aside (e.g., 5 percent) without significant financial offsets would likely impede housing delivery in transit nodes.

While a "sub-market" approach (setting different rates could theoretically be utilized to vary set-aside rates by geographic area or transit station catchment, the financial analysis demonstrates that viability challenges are currently systemic rather than localized. Consequently, a sub-market approach is unlikely to yield a significant number of affordable units in the near term and would require a complex, resource-intensive monitoring framework to manage amendments for specific areas. Implementing a blanket 0% rate across all PMTSAs is the most prudent interim measure, ensuring the policy does not hinder development while positioning the City to adapt quickly when market conditions improve.

#### *Direction*

Official Plan policies and Inclusionary Zoning By-law regulations should apply Inclusionary Zoning uniformly across all PMTSAs and establish a single initial set-aside rate of 0 percent.

#### *Rationale/Feedback*

- **Strategic Agility:** Establishing the regulatory framework now allows the City to "turn on" requirements through a targeted Zoning By-law Amendment once the market rebounds. Future updates to the Assessment Report can evaluate if specific sub-markets have recovered sufficiently to absorb costs earlier than others.
- **Partnership Development:** This interim period positions the City to continue working with the development community and non-profit sector to facilitate dialogue on project viability and develop the partnerships necessary to support future delivery.

### How Should the Affordability Threshold be Defined?

#### *Analysis*

To satisfy legislative requirements, the Official Plan must identify the range of household incomes served by the policy. The Community and Social Services Department at the City of Ottawa has been refining a new unified definition of affordability to help provide a common understanding of

what affordability means for market and income-based programs. The Provincial income and market-based definition aligns with the new income-based municipal definition of affordability, and is in line with the intent to create a common eligibility framework for municipal programs. Further, calibrating the definition of affordability with Provincial statutory exemptions ensures that units created under this policy are automatically eligible for mandatory waivers of Development Charges, Parkland Dedication, and Community Benefit Charges. The Provincial definition establishes a "lesser of" test to ensure depth of affordability:

- **Rental:** The rent must be no greater than the lesser of the income-based affordable rent (30 percent of the gross household income of the 60th percentile of the renter household) or the Average Market Rent (AMR).
- **Ownership:** The purchase price must be no greater than the lesser of the income-based purchase price (30 percent of the gross household income of the 60th percentile of the total household) or 90 percent of the average purchase price.

### *Direction*

Official Plan policies should align the definition of "affordable" with the proposed income-based municipal definition of affordability and connect with the Affordable Residential Units for the Purposes of the *Development Charges Act, 1997* Bulletin. This establishes a standardized, annually updated affordability threshold for both ownership and rental units within a consistent municipal framework.

While this definition differs from the eligibility requirements for the Tax Increment Equivalent Grant (TIEG) established in the Affordability Housing Community Improvement Plan (CIP), IZ units that also meet the CIP's eligibility requirements will be eligible for "stacking" of the Provincially-mandated development charge exemption and the TIEG and is anticipated the TIEG program will adjust as the new municipal affordability definition is implemented corporately.

### *Rationale/Feedback*

- **Strategic Alignment:** This definition targets the 60th percentile of the household income distribution, directly addressing the "market affordable" gap identified in the City's *Housing Needs Assessment* and *10-Year Housing and Homelessness Plan*.
- **Administrative Efficiency:** Stakeholders favored a harmonized definition over site-specific calculations. Relying on an income-based municipal unified definition calibrated with the Provincial Bulletin reduces administrative burden as the Province updates the data annually based on CMHC and census data, meaning the City's affordability thresholds will be coordinated with evolving economic conditions without requiring staff to recalculate and publish new rates.
- **Stacking Incentives:** Developers still have the option to access additional financial incentives through the Affordable Housing CIP and benefit from newly launched DC, CILP and CBC waivers – all of which could further support overall project viability and help offset the forgone revenue associated with the provision of affordable units.

## Should IZ Establish a 25-Year Affordability Period or Less?

### *Analysis*

O. Reg. 232/18 caps the affordability period for Inclusionary Zoning units at a maximum of 25 years. While the City has the discretion to set a shorter term, doing so would reduce the public return on investment. The negotiation, registration, and ongoing monitoring of IZ agreements require significant municipal resources. Applying the maximum 25-year term ensures the most efficient return on this administrative investment, securing the longest possible benefit period for each agreement executed. Furthermore, requiring units to remain affordable for the full duration ensures that the housing stock provides long-term stability and is not lost to the open market in the short-to-medium term.

### *Direction*

Official Plan policies and Inclusionary Zoning By-law regulations should establish a mandatory affordability period of 25 years for all Inclusionary Zoning units. While this 25-year affordability term differs from the eligibility requirements for the TIEG established in the Affordable Housing CIP, IZ units secured for a 25-year period could be eligible for "stacking" with the CIP to access the TIEG, provided the development meets the broader program criteria established in the CIP and Inclusionary Zoning By-law.

### *Rationale/Feedback*

- **Stakeholder Feedback:** During engagement, non-profit housing providers advocated for a 99-year or perpetuity period to align with their operational models and ensure permanent housing stock. However, stakeholders acknowledged that the City is constrained by the 25-year Provincial cap. Developers indicated that while a shorter term is preferable for resale marketability, a 25-year term provides a predictable timeframe for pro-forma modeling compared to perpetuity.
- **Stacking Incentives:** The 25-year term in the Inclusionary Zoning By-law facilitates access to the TIEG if the development meets all the other eligibility requirements of the Affordable Housing CIP program. Further alignment would need to happen as a next step.

## Should IZ Focus on Rental or Ownership Tenure?

### *Analysis*

The City's Housing Needs Assessment identifies a critical shortage of affordable options in both the rental and ownership markets. Limiting the policy to a single tenure would restrict the City's ability to address housing gaps across the entire continuum. Permitting both tenures provides the necessary flexibility to secure affordable units within any type of high-density residential development, regardless of the specific business model proposed by the developer.

## Direction

Official Plan policies and Inclusionary Zoning By-law regulations should permit both rental and ownership tenures for Inclusionary Zoning units.

## Rationale/Feedback

- **Development Industry (Rental Integration):** Developers of purpose-built rental housing emphasized that aligning the affordable tenure with the market tenure maximizes operational efficiency by allowing them to leverage existing leasing and management infrastructure.
- **Non-Profit Sector (Ownership Mechanics):** Housing providers expressed a preference for ownership tenure specifically to facilitate "block acquisition." Retaining an ownership option allows non-profits to acquire a distinct parcel of units (a critical mass) rather than managing scattered individual units. This structure allows for economies of scale in property management and tenant support, making the long-term administration of the units financially sustainable.

## Should IZ Allow for Proportional Unit Mix or Require Family-Size Units?

### Analysis

The 2024 Housing Needs Assessment identifies distinct pressure points at both ends of the housing spectrum. While data confirms a high volume of Core Housing Need among smaller, single-person households, it also highlights a critical shortage of family-sized rental units (3-bedroom or more). It is recognized that 3-bedroom units in high-rise contexts have economic feasibility challenges, and are not a replacement for expanding the supply of 3-bedroom units in low and mid-rise contexts.

However, a policy approach that mirrors the market mix would assist furthering the goal of affordable supply remaining diverse and integrated while avoiding site-specific complications in determining what units are to be linked to the inclusionary zoning requirements. This strategy addresses the high volume of demand for smaller units while ensuring that, where larger-sized units are proposed by the market, a proportionate share of these are secured as affordable to address the scarcity of larger rental stock and provide some additional variety of unit sizes at varying price points.

## Direction

Official Plan policies should require the unit mix of Inclusionary Zoning units to be proportional to the unit mix of the market component of the development.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Unit mix and design standards will be further secured at the Site Plan approval stage to ensure conformity with Official Plan policies and compliance with the Zoning By-law.

### *Rationale/Feedback*

Industry stakeholders emphasized that the cost of delivering affordable housing is significantly lower for smaller units. Developers noted that the revenue gap between market and affordable rents is widest for family-sized units, meaning that a policy mandating a heavy concentration of large units would disproportionately impact project feasibility and may result in unintended consequences. Adopting a proportional unit mix partially mitigates this risk, ensuring that the affordable housing obligation aligns with the economic structure of the proposed development.

## **Should an Off-Site Provision be Permitted?**

### *Analysis*

O. Reg. 232/18 requires that if a municipality permits off-site units, the Official Plan must explicitly set out the circumstances and conditions for their allowance. Providing the regulatory option for off-site delivery offers necessary flexibility for complex sites or unique partnership opportunities but ensures that the flexibility of off-site delivery is reserved for scenarios that generate a tangible public benefit beyond what would be achieved through standard on-site compliance.

To allow the City to adapt to specific project complexities without embedding prescriptive detail in the Official Plan, criteria such as specific proximity boundaries, occupancy timing triggers, and minimum development thresholds can be housed in the Inclusionary Zoning Implementation Guidelines.

### *Direction*

Official Plan policies should permit the provision of IZ units on an off-site location, strictly at the City's discretion by way of a Zoning By-law Amendment or equivalent alternative process as identified in the Inclusionary Zoning Implementation Guidelines. To ensure operational viability, off-site provision will be subject to the applicant demonstrating an "Improved Housing Outcome" and adherence to additional criteria as established in the Inclusionary Zoning Implementation Guidelines.

### *Rationale/Feedback*

- **Municipal Precedent:** A Zoning By-law Amendment to secure off-site units is consistent with approaches employed by the City of Toronto and the City of Mississauga, where off-site provision should only be permitted at the City's discretion when the applicant can demonstrate an "Improved Housing Outcome".
- **Alternative Approach:** By establishing an alternative approach to ensuring off-site units are secured, the City provides the flexibility to support creative solutions and partnerships while providing developers with a more streamlined pathway to fulfill their obligations without the necessity of a formal Zoning By-law Amendment.
- **Market-Rate Developers:** Feedback indicates that while off-site provision is a welcomed flexibility for complex scenarios, it will likely be a secondary option. Developers of purpose-

built rental noted that managing IZ units on-site is generally more efficient than securing a separate off-site location.

- **Non-Profit Sector:** The non-profit housing sector expressed a strong willingness to partner on off-site delivery, identifying it as a key mechanism to acquire "blocks" of units or receive dedicated land contributions to scale their operations.

## What Should Be Established as the Minimum Development Threshold?

### *Analysis*

The establishment of a minimum development threshold should balance the City's intensification objectives within the "Protected Hubs" ("Hubs") designation, administrative requirements, and the regulatory constraints imposed by the Province for maximum set-aside rates. Determining a minimum development threshold should consider the goals of the Official Plan as they relate to minimum density requirements, the type of built form IZ policies should be applied to, and strategic consideration of operational efficiencies to support administrative sustainability and ensure that IZ policies do not discourage "missing middle" or low-rise densification.

Establishing a dual threshold based on unit count and GFA creates a clear mechanism to capture the scale of mid-to-high density development that characterizes growth within Ottawa's PMTSAs. This threshold aligns with Official Plan policies for "Hubs", targeting the specific high density and large-scale mixed-use typologies intended for these transit nodes.

### **Official Plan Policy Alignment (Sections 3 & 6):**

Section 3 mandates minimum density targets for Strategic Growth Areas, which include the "Hubs" designation, ranging from 150 dwellings per net hectare for Suburban "Hubs", and 350 for Downtown "Hubs". Section 6 of the Official Plan designates "Hubs" as the primary focus for the City's most significant intensification, permitting and encouraging high-density typologies to define these transit nodes.

### **Assessment Report Framework:**

The Assessment Report evaluated financial feasibility on "benchmark" prototypes ranging from 223 to 438 units. These scenarios demonstrate that prototypical development happening within PMTSAs provides scale to which IZ is intended to apply to across Transects. While these scenarios confirm viability for large-scale projects, the regulatory framework must also capture development which may be smaller than the prototypes modeled but are essential for meeting density targets on smaller parcels.

### **Establishing the 80-unit Baseline:**

A critical factor in determining the threshold is the Provincial legislation, which strictly caps the set-aside rate at 5 percent of total units or 5 percent of total residential floor area. This could create a mathematical constraint regarding "whole unit" delivery.

The Assessment Report establishes an average unit size for developments in the Downtown Transect at 65 square metres. If a unit threshold is set too low, rounding a fractional requirement up to the nearest whole unit could inadvertently permit a developer to provide less than a whole unit (e.g., 5 percent of 75 units would require 3.75 affordable units). The City would not be statutorily permitted to request the fourth unit without breaching the 5 percent cap identified in O. Reg. 232/18. In Transects where average unit sizes are smaller and density is generally higher, establishing a minimum threshold for unit delivery allows the City to secure a baseline “cluster” of units to support operational scale.

To secure a meaningful cluster of 4 whole affordable units without exceeding the legislative cap, a development must have a minimum of 80 units. Establishing the threshold at 80 units ensures the set-aside rate is sufficient to deliver a whole number of 4 IZ units that remains strictly compliant with the 5 percent limit.

Applying a concurrent set-aside rate to total residential floor area supports the flexible delivery of IZ units while avoiding the complexity of satisfying set-aside rates on potentially fractional residential unit counts. This approach aligns with Official Plan policies establishing a proportional unit mix and provides developers with the flexibility to determine the final unit sizes and counts to satisfy Inclusionary Zoning requirements.

#### **Capturing "Luxury" Inventory with GFA:**

The inclusion of a GFA threshold ensures that developments with large floorplates but lower unit counts (e.g., luxury condominiums with large average unit sizes) remain eligible for Inclusionary Zoning contributions. A 40 unit building with an average unit size of approximately 150 square metres results in a residential GFA of 6,000 square metres. Including GFA as a metric that triggers IZ prevents a loophole where a building effectively matches the physical scale of a higher density development but falls under the unit count threshold due to unit consolidation.

#### **Direction**

Official Plan policies and Inclusionary Zoning By-law regulations should trigger IZ for developments containing 80 or more residential units or 6,000 square metres or more of residential Gross Floor Area (GFA).

#### **Rationale/Feedback**

- **Operational Efficiency:** Setting the threshold at this level supports administrative sustainability. It concentrates municipal resources on large-scale projects that deliver a "critical mass" of affordable housing, rather than creating a fragmented inventory of scattered units (e.g., 2 units in a 40-unit building) that may be resource-intensive to monitor and manage.
- **Supporting Diverse Housing Forms:** By focusing on large-scale projects, this policy safeguards the viability of smaller-scale densification, which is critical for growth in less dense areas such as the Suburban Transect. It helps ensure that low-rise, mid-rise, and "missing

middle" infill projects can proceed without the administrative complexity of IZ requirements, thereby preventing barriers to gentle intensification in PMTSAs.

- **Comparative Policy Context:** Peer municipalities utilize minimum thresholds as a direct policy response to the local development context and the administrative inefficiency of managing small numbers of IZ units. The unit and GFA trigger is a key implementation detail designed to focus administrative resources where they will have the greatest impact.
  - **City of Toronto:** The threshold is 100 units or 8,000 square metres GFA.
  - **City of Mississauga:** The threshold is 50 units or 3,600 square metres GFA.

## Should the City Require Net Proceeds from Affordable Unit Sales?

### Analysis

O. Reg. 232/18 grants municipalities the authority to secure a share of the "net proceeds" from the sale of an affordable unit, capped at a maximum of 50 percent. Without this provision, a single private owner could receive a massive, publicly subsidized windfall simply for outlasting the 25-year affordability term. Capturing a share of this uplift allows the City to reinvest the value generated by the IZ policy back into the Housing Reserve Fund to subsidize future affordable housing developments.

For sales occurring during the affordability period, relying on a restrictive covenant on title could create a system that is largely self-managing. The covenant could obligate the seller's lawyer to verify the purchaser's income eligibility as a condition of closing thereby reducing administrative burden on the City to be an intermediary on private transactions.

### Direction

Official Plan policies will establish the specific approach for determining net proceeds, requiring that:

- **End of Term (Post-25 Years):** The City shall receive 50 percent of the net proceeds in the event an affordable ownership unit is sold at a market price following the expiration of the affordability period.
- **During Term (Years 1–25):** The mandatory legal agreements registered on title will include a restrictive covenant to govern resale conditions. This covenant will stipulate that any sale occurring within the affordability period must be to an eligible household meeting specific income verification thresholds as outlined within the Inclusionary Zoning Regulations.
- **By-law Requirement:** Inclusionary Zoning By-law regulations will explicitly require the distribution of these net proceeds to the City as a mandatory condition of development.

### *Rationale/Feedback*

- **Municipal Precedent:** This approach aligns with the best practices of peer municipalities. Both the City of Toronto and City of Mississauga have adopted the maximum 50 percent share to protect the public interest and disincentivize "flipping" for personal gain.
- **Administrative Efficiency:** Utilizing restrictive covenants could be a more efficient administrative tool than direct municipal involvement. It could minimize the need for City staff involvement in individual private transactions.

## **Should the City Establish IZ Transition Periods?**

### *Analysis*

Implementing a defined transition period is a critical mechanism to reduce friction during the initial rollout of the policy. By providing a clear window of time before mandatory requirements take effect, the City ensures that projects currently in the pre-application or design phases can adjust their proformas to account for the new cost obligations. This approach mitigates the risk of stalling development activity and supports a smoother shift towards the new regulatory environment, ensuring that the introduction of the policy does not inadvertently compromise projects that are already well-advanced in the planning process.

### *Direction*

The Inclusionary Zoning By-law will include at minimum a two-year transition period (harmonized with the biennial reporting period) to provide the development industry with sufficient lead time to integrate affordable housing requirements into active project pipelines.

### *Rationale/Feedback*

- **Industry Feedback:** Industry stakeholders indicated that a transition period is essential to accurately reflect the cost of Inclusionary Zoning in project development budgets. Stakeholders emphasized that without this lead time, projects that have already established land values based on previous assumptions would encounter viability challenges. Providing at minimum a two-year transition linked to amendments to set-aside rates arising from changes in market and housing needs would provide a baseline for industry.
- **Municipal Precedent:** Peer municipalities (Toronto and Mississauga) confirmed that applying reasonable transition periods was a successful strategy. Staff from these jurisdictions noted that this approach aided in the administration of the policy and helped maintain a collaborative relationship with the development industry during the implementation phase.

## How to Establish Additional Incentives?

### *Analysis*

Recent legislative changes (The More Homes Built Faster Act, 2022) have simplified the incentive landscape by linking financial exemptions directly to the Provincial definition of an "affordable residential unit". Specifically, these statutory exemptions include:

- Development Charges (DCs);
- Community Benefit Charges (CBCs); and
- Parkland Dedication requirements.

Staff are mindful that there are a number of new provincial and federal incentives that are either in place or are aligning in short order, and there are municipal incentives including flexibility with development charges, community benefits, cash in lieu of parking, and programs such as the Affordable Housing Community Improvement Plan Tax Program which can add value and impact degree of affordability – with or without Inclusionary Zoning as a further layer.

By referencing the Implementation Guidelines for the administration of any additional Council-approved incentives (e.g., Affordable Housing CIP, or potential future grant programs), the City retains flexibility. This ensures that if Council chooses to develop additional incentive programs in the future, the administrative mechanics can be updated efficiently in the Guidelines without requiring an Official Plan amendment.

### *Direction*

Official Plan policies and IZ By-law will establish that the primary "measures and incentives" provided to support Inclusionary Zoning are the statutory exemptions mandated by Provincial legislation. Any additional discretionary incentives as may be established by Council to achieve improved housing outcomes will be detailed and administered in accordance with the Inclusionary Zoning Implementation Guidelines.

Implementation Guidelines will reference eligibility for Community Improvement Programs including the Affordable Housing CIP, and encourage developers to consider setting the rates of the affordable housing units to meet both the IZ and CIP criteria to access the beneficial financial incentive programs of the CIP.

### *Rationale/Feedback*

- **Statutory Alignment:** Eligibility for statutory exemptions (fees and charges) is determined strictly by adherence to the affordability criteria set out in the applicable Provincial Bulletin.
- **Municipal Discretion:** The City is not obligated to provide financial incentives beyond statutory exemptions for base compliance.
- **Guideline Reference:** The procedures for validating eligibility and administering any discretionary incentives will be determined in accordance with the Inclusionary Zoning Implementation Guidelines.

- **Incentive Stacking:** Integrating the Affordable Housing CIP within the IZ framework, albeit with more stringent eligibility requirements for depth and term of affordability, represents an opportunity for further incentives to support project feasibility and offset the forgone revenue associated with mandatory affordable housing delivery.

## When Should the City Update the IZ Assessment Report?

### *Analysis*

The statutory five-year update cycle provides a "safety net" to ensure housing needs and viability data remain current. However, given the recommendation to launch with a 0 percent set-aside rate, the City requires a responsive mechanism to "turn on" the policy when the market recovers.

A "Market Trigger" approach ensures that the City does not miss the window of opportunity during a market upswing. A timely update to the *Assessment Report* provides the necessary financial evidence to support a Planning Committee report recommending a Zoning By-law Amendment to increase the set-aside rate above 0 percent.

Crucially, the City need not rely solely on the findings of "viability" in the *Assessment Report* to justify an increase in the set-aside rate. Section 2(1), item 6 in O.Reg, 232/18 only requires an "analysis of potential impacts on the housing market and on the financial viability of development" and does not specifically require proof of viability before implementing IZ. This means that the City could include an equity lens in a future assessment report upon which Council could choose to increase the set aside rate.

### *Direction*

While *O. Reg. 232/18* mandates an update to the *Assessment Report* every five years, Official Plan policies will establish both a "Market Trigger" and "Housing Need" monitoring framework to ensure the program remains responsive to evolving conditions.

- **Market Trigger:** Policies will direct Staff to monitor key market indicators (e.g., land transaction volumes, rental absorption rates, and construction cost stabilization) on a biennial schedule. If monitoring indicates that market conditions have improved sufficiently to support a mandatory contribution of affordable housing units, Staff will initiate an early update to the *Assessment Report*.
- **Housing Need Trigger:** Policies will direct Staff to monitor indicators within the Housing Needs Assessment (e.g., core housing need, income-to-shelter cost ratios, and vacancy rates), or other key municipal, provincial or federal data. If monitoring demonstrates an increased affordable housing need, the City may initiate an update to the *Assessment Report* with consideration of social equity objectives alongside market considerations.

## *Rationale/Feedback*

- **Predictability:** Stakeholders emphasized the need for predictability regarding when and how the set-aside rate would change. By codifying the "Market Trigger" approach in policy, the City provides clear notice to the industry that rate increases will be evidence-based and tied to specific economic recovery metrics, rather than arbitrary timelines.
- **Equity Needs:** By integrating housing need monitoring, the City ensures the IZ framework is not a static financial tool but a responsive housing policy. This dual-track approach allows the City to provide a transparent, data-backed rationale for policy changes, whether driven by the market or an urgent need to address the affordable housing gap.
- **Administrative Agility:** This framework enables the City to initiate a review of the set-aside rate ahead of the standard five-year cycle as soon as evidence, either market or social, indicates there's merit in a re-assessment, thereby ensuring the policy remains a proactive tool for maximizing public benefit.

## **4.3 Implementation Guidelines**

To ensure operational efficiency and responsiveness, staff propose to develop Inclusionary Zoning Implementation Guidelines to house the detailed mechanics of the program. The intent of these Guidelines is to codify the operational requirements that are not statutorily mandated for inclusion in the Official Plan or Zoning By-law.

By separating legislative requirements for IZ policy and regulations from operational procedures, this approach significantly reduces the administrative burden of future amendments. It ensures the City can rapidly adapt administrative protocols to evolving market conditions or best practices, while providing the development industry with a clear, consolidated manual of requirements.

The following considerations provide direction on the operational mechanisms required to operationalize this framework effectively:

### **Implementation Philosophy**

The Guide will establish guiding principles (e.g., equity, accessibility, transparency, and administrative simplicity) to steer the interpretation of the guidelines and the resolution of unique cases.

### **Unit Standards and Design Guidelines**

- **Integration:** Design standards ensuring affordable units are visually indistinguishable from market units and share common entrances, elevators, and lobbies.
- **Amenity Access:** Confirmation that affordable housing residents have access to all indoor and outdoor amenities (e.g., pools, gyms, party rooms) on the same terms as market residents.

- **Phasing:** Requirements for affordable units to be ready for occupancy concurrently with market units to prevent delivery delays.

### *Household Eligibility and Selection*

- **Income Verification:** Procedures for applying Provincial income data (e.g., Regional Market Area data) to determine maximum household income eligibility.
- **Selection Process:** Protocols for managing tenant and purchaser selection (e.g., randomized selection processes or centralized waitlists) to ensure fair access.

### *Administration*

- **Affordability Rate Determination:** Protocols for the annual updating and publication of affordable rents and purchase prices. The guidelines will specify when these rates are released (e.g., following the publication of the annual Provincial Bulletin) and how they are calculated for specific unit types to ensure developers have clear, predictable pricing targets.
- **Monitoring and Compliance:** Protocols for the ongoing verification of occupancy and affordability. This includes the collection of data required for the statutory biennial Council report (e.g., tracking unit counts, locations, and affordability depths) and procedures for annual compliance audits (e.g., review of rent rolls and tenant eligibility).
- **Rental:** Guidelines for "Tenant Access Plans," rent control formulas (tied to Provincial guidelines), and annual compliance reporting.
- **Ownership:** Procedures for calculating maximum resale prices and the City's share of "Net Proceeds" in accordance with the applicable Provincial Bulletin.
- **Block Leasing and Purchasing:** Options and procedures for "block" arrangements, where non-profits lease or purchase multiple units.

### *Off-Site Provision Criteria*

- **Evaluation Framework:** A checklist for Staff to evaluate "Improved Housing Outcomes" (e.g., does the proposal provide deeper affordability or more family-sized units).
- **Proximity Standards:** Clear definitions of "proximity" (e.g., within the same PMTSA or a specific radius).
- **Timing Triggers:** Requirements linking the delivery of off-site units to the building permits or occupancy of the market development.

### *Agreement Parameters*

- **Subject Matter for a Standardized Agreement:** Identification of the standard subject matter (e.g., insurance requirements, indemnities, and default provisions) and the incorporation of the operational parameters identified above (e.g., unit standards, eligibility, and administration) to ensure a comprehensive enforcement framework within the Section 35.2 Inclusionary Zoning Agreement.

The development of the Implementation Guidelines is proposed to occur after passage of the Official Plan Amendment and Zoning By-law Amendment, during the transition period proposed in the recommendations above and prior to the biennial re-assessment of applicable rates for Inclusionary Zoning.

## 5.0 CONCLUSION

This Discussion Paper outlines the purpose and structure of how Inclusionary Zoning can be implemented in Ottawa, and recommends the comprehensive policy and regulatory framework required to implement this tool. The proposed framework is described in Table 2.

**Table 2: Proposed Policy Framework**

| Parameter                            | Recommendation  |
|--------------------------------------|---|
| <b>Geographic Application</b>        | Apply entirely within Protected Major Transit Station Areas (PMTSAs). No sub-market approach is currently recommended.  |
| <b>Minimum Development Threshold</b> | 80 or more residential units or 6,000 square metres or more of residential Gross Floor Area (GFA), applicable to both purpose-built rental and condominium developments.  |
| <b>Maximum Set-aside Rate</b>        | 0 percent, subject to review in the next market assessment.   |
| <b>Transition Period</b>             | Where an existing set-aside rate is proposed to increase, a minimum 2-year transition period will be included in the Zoning By-law.   |
| <b>Affordability Term</b>            | 25 Years  |
| <b>Affordability Depth</b>           | Align the definition of "affordable" with the new unified income-based municipal definition of affordability in the forthcoming 10 Year Housing and Homelessness Plan update, calibrated with the "Affordable Residential Units for the Purposes of the <i>Development Charges Act, 1997</i> Bulletin." |
| <b>Range of Household Incomes</b>    | 4 <sup>th</sup> to 6 <sup>th</sup> income deciles (owner and renter households) as identified through the "Affordable Residential Units for the Purposes of the <i>Development Charges Act, 1997</i> Bulletin."   |
| <b>Measures and Incentives</b>       | Alignment with existing TIEG and additional programs to be explored through development of Inclusionary Zoning Implementation Guidelines, impact of existing provincial and municipal DC, CILP and CBC exemptions will be assessed in the next market assessment report.                                |
| <b>Unit Standards</b>                | Proportional to the unit mix of the market component of the development.  |
| <b>Off-site Units</b>                | Permitted by way of a Zoning By-law Amendment or equivalent alternative process as identified in the Inclusionary Zoning Implementation Guidelines.   |
| <b>Maintenance of Affordability</b>  | Restrictive covenant to be added on title specifying resale and rental value as indexed to the affordability levels set out and updated from time to time in the "Affordable Residential Units for the Purposes of the <i>Development Charges Act, 1997</i> Bulletin."                                  |
| <b>Agreements</b>                    | Require the property owner to enter into an agreement with the municipality to ensure continued compliance with IZ requirements, to be registered on title.   |

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| <b>Housing Market Assessments</b> | Official Plan policies will establish both a "Market Trigger" and "Housing Need" monitoring framework with reporting on a two-year cycle to ensure the program remains responsive to evolving conditions. |
| <b>Net Proceeds from Resale</b>   | City to receive 50 percent of the net proceeds in the event an affordable ownership unit is sold at a market price following the expiration of the affordability period.                                  |

The recommended approach secures the necessary legal authority and regulatory structure today, employing an initial 0 percent set-aside rate as an interim measure until the next market re-assessment to ensure housing development within Ottawa’s PMTSAs is not further constrained while the housing market continues to adjust to rapid shifts in federal, provincial and municipal housing policy. This strategy aligns with the findings of the Inclusionary Zoning Assessment Report, adheres to the regulatory requirements of Provincial legislation, and integrates critical feedback from the development industry and non-profit sector.

## 5.1 Administrative and Monitoring Considerations

It is important to note that while the implementing tools are Planning Act instruments (Official Plan and Zoning By-law), IZ requires a significant administrative, legal and coordination framework that must be implemented, resourced and maintained – signed legal agreements on title are required from developers, and individual units obtained from IZ must be tracked and monitored through the duration of their affordability term.

Further, early discussions with non-profit providers have made clear that the rate of 5 percent of units in a future condominium development would not provide the scale of housing that would be manageable for a non-profit provider to administer on behalf of a for-profit developer – so a path where ownership units could be consolidated (off-site provision) or administered by the City or other entity in a block format would need to be explored if deemed necessary.

This framework must be developed and be ready to go before Inclusionary Zoning can become a mandatory requirement. In addition, regular provincial reporting and revised market assessments are required by Provincial law. Key tools to be developed include:

- Develop standardized IZ agreement clauses capturing tenure, income verification, resale controls, net-proceeds sharing, and compliance monitoring.
- Integration of IZ approvals pathways into Site Plan and Building Permit (zoning compliance) workflows to minimize delays.
- Prepare an biennial Inclusionary Zoning Performance Report (per O.Reg. 232/18) and a full Inclusionary Zoning Assessment Update every five years.

- Partner agreements with non-profits for block leasing/purchase of IZ units to maximize affordability stability if and where deemed necessary.
- Finalize the detailed “Implementation Guidelines” to provide clear structure and guidance for the implementation of Inclusionary Zoning for staff and the development industry.

## 5.2 Planning for Long-Term Housing Equity

Inclusionary Zoning is a powerful tool, albeit one that requires patience given current housing market conditions, and needs to be considered as “one of many” options to improve housing affordability alongside regulatory reform, financial incentives and direct delivery of housing. Imposing Inclusionary Zoning requirements now could create friction in an already-constrained housing market. This may delay projects further or render them non-viable.

As such, it is paramount that a longer-term view be taken with Inclusionary Zoning. The pathway to IZ should be looked at from the perspective of advancing social and housing equity within transit-oriented developments for when the market achieves greater stability. In turn, policy considerations should look to how IZ may be "stacked" with other incentive or assistance programs from the municipal or other levels of government to "offset" the immediate feasibility impact.

While the market cannot currently support mandatory set-aside rates without potentially hindering housing supply, implementing the IZ policy framework at this stage allows the City to adapt quickly to new programs, incentives and market shifts. By establishing the IZ framework now, the City will be positioned to “turn on” IZ requirements once conditions improve, and where erosion in housing equity requires public intervention in the housing market.

By adopting this "Market Trigger" approach, the City positions itself to adapt to shifting housing conditions. Establishing the full policy and regulatory framework now ensures that the City is better poised to phase-in mandatory affordable housing requirements upon demonstrated market viability and should housing equity near transit further erode.

## 5.3 Next Steps

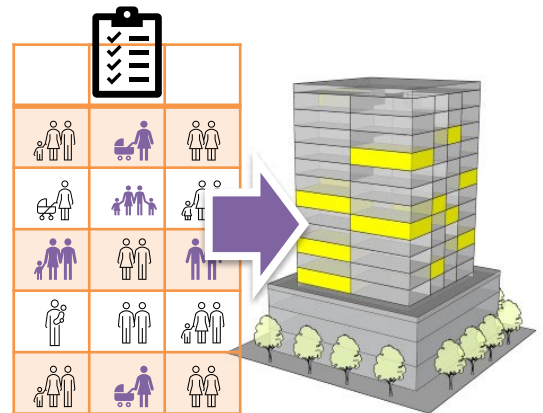
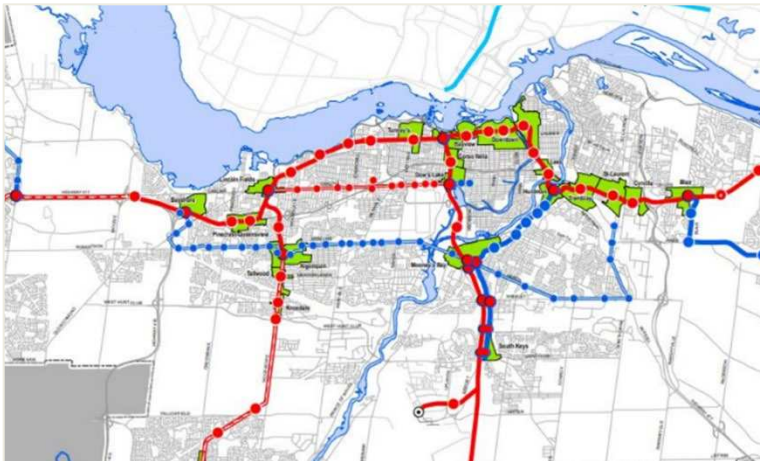
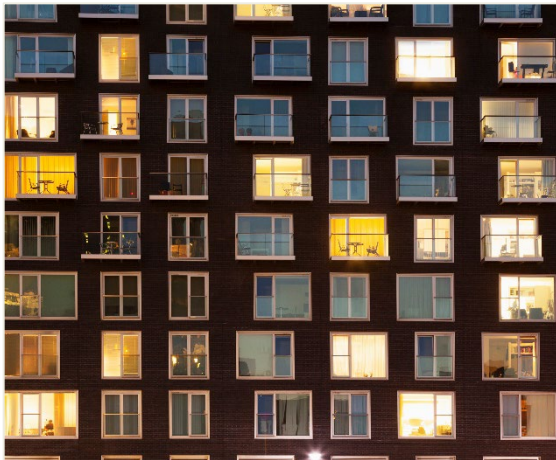
Technical reports and materials, including the Housing Market Assessment Report, Peer Review, and this Discussion Paper are available for public viewing and comment at the [Inclusionary Zoning website](#), and should be reviewed alongside the contents of this discussion paper.

A full report with proposed Official Plan and Zoning Amendments to set out the framework for Inclusionary Zoning are proposed to be presented to committee in **Q1 2026**, in line with federal and municipal commitments. Creation of the detailed Inclusionary Zoning Implementation Guidelines and market trigger criteria for future re-assessment will follow Council review and direction to staff following submission of the report and By-law Amendments.

Comments and feedback on this Discussion Paper and proposed policy directions must be received by **February 9, 2026** in order to be considered prior to submission of the final recommendations to committee. Please contact **David Wise, Housing Acceleration Fund Coordinator** at [David.wise@ottawa.ca](mailto:David.wise@ottawa.ca) for submission of comments or to keep informed of further developments of this housing tool.

# LE ZONAGE D'INCLUSION

## Document pour discussion et propositions



Cette page est destinée à rester libre.

## TABLE DES MATIÈRES

|  |    |
|--|----|
| Synthèse administrative  | 1  |
| 1.0 Introduction   | 3  |
| 1.1 Raison d'être de ce document pour discussion                     | 3  |
| 1.2 Contexte   | 3  |
| 1.3 Qui intervient dans le zonage d'inclusion?                       | 5  |
| 1.4 Qui sont les bénéficiaires du zonage d'inclusion?                | 6  |
| 1.5 Comment fonctionne le zonage d'inclusion?                        | 8  |
| 2.0 Rapport sur l'évaluation du marché du logement                   | 12 |
| 2.1 Vue d'ensemble du Rapport sur l'évaluation du marché du logement | 12 |
| 2.2 Les pressions du système et les réalités du marché               | 12 |
| 2.3 Exemptions obligatoires  | 13 |
| 2.4 Structure-cadre de l'analyse de viabilité                        | 14 |
| 2.5 Principales constatations  | 14 |
| 3.0 Consultation du public et des parties prenantes                  | 16 |
| 3.1 Activités de consultation  | 16 |
| 3.2 Définition de l'abordabilité                                     | 16 |
| 3.3 Mise en œuvre  | 17 |
| 3.4 Viabilité financière et programmes d'incitation                  | 18 |
| 3.5 Souplesse et possibilité de recourir à des solutions de rechange | 18 |
| 3.6 Ce qu'il faut surtout retenir                                    | 19 |
| 4.0 La voie à suivre   | 21 |
| 4.1 Paramètres standards et réglementaires                           | 21 |
| 4.2 Politiques-cadres stratégiques                                   | 23 |
| 4.3 Lignes de conduite pour la mise en œuvre                         | 37 |
| 5.0 Conclusion   | 40 |
| 5.1 Considérations relatives à l'administration et à la surveillance | 41 |
| 5.2 Planification de l'équité à long terme du logement               | 42 |
| 5.3 Prochaines étapes  | 43 |





# SOMMAIRE EXÉCUTIF

Le zonage d'inclusion est un outil de l'aménagement du territoire qui oblige à prévoir des logements abordables dans les nouveaux complexes d'habitation proches des grandes stations de transports en commun. Nous avons préparé le présent document pour décrire dans ses grandes lignes l'approche que propose d'adopter la Ville d'Ottawa dans le zonage d'inclusion et pour permettre de réunir les commentaires avant de déposer une recommandation finale auprès du Conseil municipal. Ce document fait état des principaux résultats du Rapport d'évaluation du marché du logement du point de vue du zonage d'inclusion, définit les prochaines étapes dans la mise en œuvre et décrit les grandes orientations stratégiques et les principales recommandations pour implanter une structure-cadre du zonage d'inclusion.

Le zonage d'inclusion est destiné aux ménages dont les revenus sont modérés et qui se situent entre les quatrième et les sixièmes déciles des revenus des ménages dans un contexte de location ou de propriété. À lui seul, ce zonage n'est pas suffisant pour offrir des logements abordables aux ménages dont les revenus sont faibles; il permet toutefois de rehausser l'abordabilité pour tous les ménages en augmentant la diversité des logements offerts sur le marché.

Ce programme a des incidences directes sur les calculs économiques qui sous-tendent tous les projets d'aménagement de logements, ce qui a pour effet de modifier considérablement le calcul des coûts et de la viabilité des projets d'aménagement. Le zonage d'inclusion oblige à vendre ou à louer, dans les nouveaux projets d'aménagement, un certain nombre de logements à prix réduit pour atteindre les seuils de l'abordabilité. Les promoteurs doivent obligatoirement offrir ces logements selon les modalités spécifiées, faute de quoi ils ne répondront pas aux exigences de la loi à respecter pour faire approuver la réalisation de leurs projets d'aménagement.

Selon l'Évaluation du marché du logement préparé par Dillon Consulting et NBLC en 2025, le zonage d'inclusion est une politique-cadre à court terme destinée à améliorer l'équité sociale et du logement non loin des stations de transports en commun, ce qui aurait pour effet de limiter encore plus la création de logements dans l'ensemble — au prix du marché ou à des prix abordables. En outre, le zonage d'inclusion pourrait ralentir le rendement des marchés et étendre les projets d'aménagement aux secteurs géographiques du marché qui ne sont pas soumis à cette forme de zonage — impact qui serait contraire aux intentions-cadres de la croissance et des politiques du Plan officiel. De surcroît, certains programmes d'incitation nouvellement lancés par les municipalités, les provinces et l'État fédéral afin de favoriser la création de logements se déroulent à l'heure actuelle, et leur impact n'a pas encore été évalué.

C'est pourquoi nous proposons d'adopter, dans ce document pour discussion et dans les mesures recommandées, une perspective à plus long terme dans l'application des politiques sur l'interaction du zonage d'inclusion avec le marché du logement du point de vue de la promotion de l'équité sociale et du logement dans les aménagements axés sur les transports en commun en prévision des périodes au cours desquelles le marché aura une plus grande stabilité. On propose

que la structure-cadre réglementaire pour le zonage d'inclusion soit mise en œuvre immédiatement en apportant des modifications au Plan officiel et au *Règlement de zonage*, en fixant à 0% l'obligation d'aménager des logements abordables en attendant de créer des lignes de conduite détaillées sur la mise en œuvre et de réévaluer éventuellement la conjoncture économique et l'équité du marché du logement sous réserve des déclencheurs du marché et de l'évaluation de l'impact des programmes d'incitation actuels.

En mettant en œuvre dès maintenant la structure-cadre réglementaire, la Ville sera en mesure d'activer le zonage d'inclusion dans les secteurs et les moments nécessaires sous réserve des exigences du gouvernement provincial et des périodes de transition appropriées. Nous proposons de soumettre d'ici mars 2026, au Comité et au Conseil municipal, les modifications à apporter au Plan officiel et au *Règlement de zonage*.

# 1.0 INTRODUCTION

## 1.1 Raison d'être de ce document pour discussion

Le zonage d'inclusion est un outil de l'aménagement du territoire qui oblige à prévoir des logements abordables dans les nouveaux complexes d'habitation proches des grandes stations de transports en commun. Même s'il n'y a pas de politique qui puisse à elle seule résoudre toutes les difficultés de logements de la Ville, le zonage d'inclusion (ZI) représente l'un des nombreux outils disponibles qui peuvent favoriser l'abordabilité et l'équité du logement à l'heure où Ottawa se développe.

La *Loi sur l'aménagement du territoire* de l'Ontario et la récente mise à jour du *Règlement de l'Ontario 232/18* donnent aux municipalités le pouvoir d'adopter des règlements sur le ZI pour les projets de 10 logements ou plus dans les zones protégées des grandes stations de transport en commun (ZPGSTC), en plafonnant les taux de réservation à 5 % des logements (ou de la superficie brute au sol des habitations), sur un horizon d'abordabilité maximum de 25 ans et selon les minimums obligatoires fixés pour l'ampleur de l'abordabilité. Le Plan officiel d'Ottawa, qui a pris effet le 4 novembre 2022, désigne 26 ZPGSTC dans le transect du centre-ville, dans le transect du secteur urbain intérieur, dans le transect du secteur urbain extérieur et dans le transect du secteur de banlieue. Au surplus, le Conseil a [demandé au personnel](#)<sup>1</sup> de se pencher sur le ZI comme mesure prioritaire pour atteindre la cible du Plan décennal de logement et de lutte contre l'itinérance, soit 500 nouveaux logements abordables et supervisés par an. Le ZI fait aussi partie de l'initiative 1 de l'accord signé avec la SCHL dans le cadre du Fonds pour accélérer la construction de logements (FACL); l'achèvement du Rapport sur l'évaluation du marché et sa mise en œuvre constituent les étapes à franchir, et le ZI concourt à la réalisation de l'ensemble de la cible de l'abordabilité.

Nous avons préparé ce document pour décrire dans ses grandes lignes l'approche que propose d'adopter la Ville d'Ottawa dans le zonage d'inclusion et pour permettre de réunir les commentaires avant de déposer une recommandation finale auprès du Conseil municipal. Dans ce document, nous exposons les principaux résultats du Rapport sur l'évaluation du marché du logement récemment établi pour le zonage d'inclusion, nous faisons état des prochaines étapes à franchir dans la mise en œuvre et nous décrivons les grandes orientations stratégiques et les principales recommandations à adopter pour instituer une structure-cadre du zonage d'inclusion.

## 1.2 Contexte

Le zonage d'inclusion est un outil adopté par le législateur dans le cadre de la *Loi sur l'aménagement du territoire* et permettant aux municipalités d'obliger à aménager des logements abordables dans les projets d'aménagement réalisés sur le marché. En Ontario, le zonage

---

<sup>1</sup> Réunion du Conseil municipal d'Ottawa n° 79, le 22 juin 2022 : point 16.2 de l'ordre du jour (ACS2022-PIE-EDP-0013).

d'inclusion ne peut s'appliquer que dans les zones protégées des grandes stations de transports en commun et dans les secteurs faisant l'objet de permis de planification communautaire et est soumis au *Règlement de l'Ontario 232/18* pris en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, qui précise les modalités selon lesquelles le zonage d'inclusion peut se dérouler.

La Ville a entamé en 2019 son parcours dans le zonage d'inclusion, qui a évolué dans le cadre des remaniements de l'orientation adoptée, malgré l'instabilité des marchés et de la conjoncture économique et les vastes mutations des lois provinciales. La Ville a commencé à franchir les premières étapes préliminaires en assurant l'ancrage des orientations pour un éventuel système de zonage d'inclusion pendant la création du nouveau Plan officiel et dans la foulée des recommandations du Plan décennal de logement et de lutte contre l'itinérance de 2020, qui faisait du zonage d'inclusion un outil pour améliorer l'équité du logement non loin des stations de transports en commun.

En juin 2022, le personnel de la Ville a soumis au [Conseil municipal un compte rendu](#) sur la situation du zonage d'inclusion, et on lui a donné différentes directives sur les moyens d'implanter le zonage d'inclusion à Ottawa. À l'époque, le personnel avait mis au point la version provisoire d'une étude de faisabilité, dans laquelle il a conclu que des niveaux modérés de zonage d'inclusion étaient potentiellement viables pour aménager des immeubles en copropriété, mais non pour les immeubles locatifs. En raison de la conjoncture de l'époque, le marché de la copropriété à Ottawa était relativement vigoureux : les promoteurs peinaient à analyser la viabilité financière de l'aménagement des immeubles locatifs en raison du très faible taux d'occupation et de la piètre conjoncture du crédit. Le Conseil municipal a demandé au personnel de se pencher sur différents scénarios de zonage d'inclusion et de commencer à mettre en œuvre ce type de zonage.

En novembre 2022, de concert avec le projet de loi 23 (*Loi de 2022 visant à accélérer la construction de plus de logements*), le gouvernement provincial a publié la mise à jour qu'il proposait d'apporter au règlement d'application de cette loi, qui aurait pour effet de modifier substantiellement les règles selon lesquelles les municipalités pourraient mettre en œuvre ce programme. Essentiellement, les modifications proposées avaient pour effet d'imposer une limite supérieure au nombre de logements ou à la superficie brute au sol que l'on pouvait réserver au zonage d'inclusion, en fixant cette limite à 5 % et en établissant un horizon maximum d'abordabilité de vingt-cinq (25) ans.

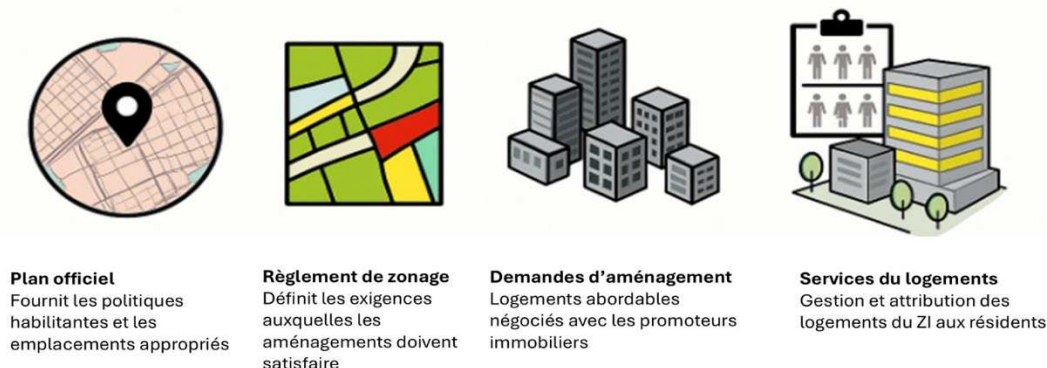
Il s'agit de variables importantes dans l'étude de la viabilité du zonage d'inclusion, ce qui correspond à l'objectif à atteindre dans la préparation d'un rapport d'évaluation. Avant ce règlement d'application, le Conseil municipal avait demandé au personnel de la Ville de se pencher sur des taux de réservation pouvant atteindre 20 % dans certains secteurs du marché, sur un horizon d'abordabilité de 99 ans qui cadre avec l'approche adoptée par Toronto; le règlement d'application proposé constituait donc un basculement important dans l'orientation adoptée. En raison des vives incertitudes dans les politiques et sur le marché, les autres travaux d'élaboration du ZI ont été mis en veilleuse, et on a renoncé à l'évaluation provisoire du marché.

Les travaux ont repris en novembre 2024 après les discussions avec le gouvernement provincial, qui a fait savoir que la version finale du règlement d’application du ZI serait adoptée. Ces travaux ont consisté à rédiger sur commande un nouveau rapport à jour sur l’évaluation du marché. Le 12 mai 2025, le gouvernement provincial a publié les modifications finales apportées au *Règlement de l’Ontario 232/18*, qui fixaient à 5 % le taux maximum de réservation et à 25 ans l’horizon maximum d’abordabilité, en harmonisant la définition de l’abordabilité avec la *Loi de 1997 sur les redevances d’aménagement* et avec la Déclaration provinciale sur la planification. Grâce à ces dernières précisions, la Ville a pu établir, sur la foi du contexte des politiques, le Rapport exigé sur l’évaluation du marché.

### 1.3 Qui intervient dans le zonage d’inclusion?

Le zonage d’inclusion fait intervenir un certain nombre de partenaires et d’organismes, dont différentes directions générales de la Ville, à savoir les Services du logement, les Services de planification et les Services juridiques, ainsi qu’une concertation avec les promoteurs, les organismes fournisseurs de logement et les éventuels résidents.

Figure 1 : L’intervention de la Ville dans le zonage d’inclusion



Voici les principaux acteurs du zonage d’inclusion :

- **Entreprises de promotion immobilière à but lucratif** : Dans les nouveaux projets, il faudrait obligatoirement prévoir des logements aménagés selon le ZI.
- **Entreprises de promotion immobilière à but non lucratif** : Les organismes fournisseurs de logements à but non lucratif peuvent gérer ou acheter les logements abordables et appairer les résidents avec ces logements.
- **Ville d’Ottawa** : La Ville crée la structure-cadre des politiques et du zonage, en plus de surveiller continuellement l’administration et la conformité du programme.

Pour faire du zonage d’inclusion un outil fonctionnel permettant d’aménager des logements abordables, il faut franchir un certain nombre d’étapes et recadrer l’intervention — en fixant les taux voulus d’après la conjoncture économique, en veillant à mettre en place des accords, en

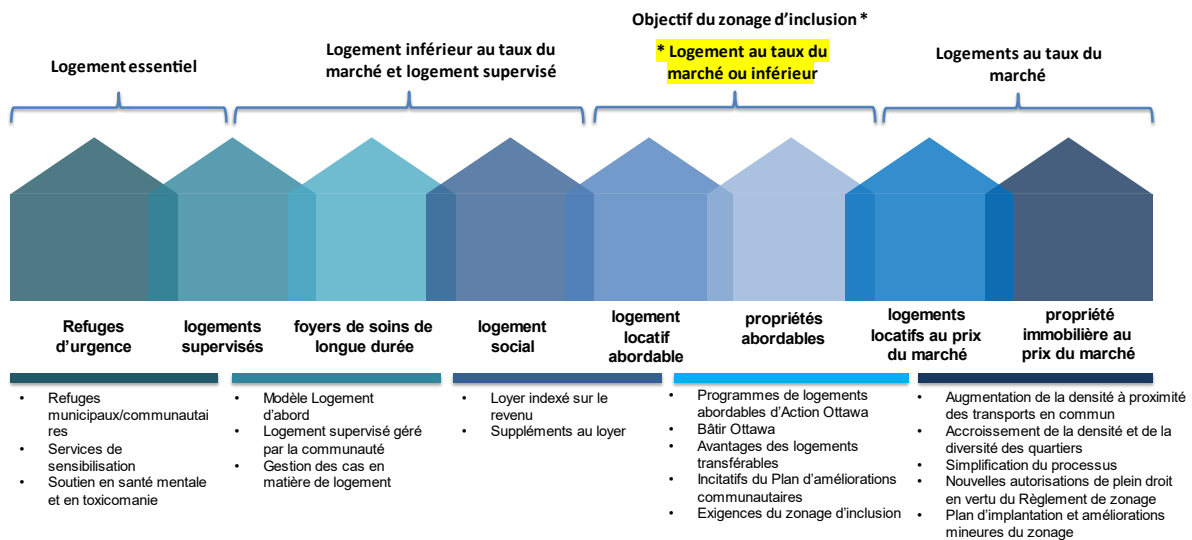
appariant les résidents avec les nouveaux logements et en s’assurant que le programme fonctionne efficacement et comme prévu, à long terme, pour les résidents comme pour les promoteurs.

## 1.4 Qui sont les bénéficiaires du zonage d’inclusion?

Le zonage d’inclusion est destiné aux ménages dont les revenus sont modérés et qui se situent entre le quatrième et le sixième décile des revenus des ménages dans un contexte de location ou de propriété. À lui seul, ce zonage n’est pas suffisant pour offrir des logements abordables aux ménages dont les revenus sont faibles; il permet toutefois de rehausser l’abordabilité pour tous les ménages en augmentant la diversité des logements offerts sur le marché.

En se penchant sur l’ensemble du continuum du logement (figure 2) et sur les différents programmes et initiatives, la Ville a pu se consacrer à l’abordabilité : on peut dire que le zonage d’inclusion assure une « liaison » entre le marché du logement et le logement abordable, sans toutefois ne être pensé pour ni destiné à assurer des niveaux élevés d’abordabilité pour remplacer les logements offerts à des prix inférieurs à ceux du marché et supervisés. C’est généralement le marché du logement à but non lucratif qui permet le mieux d’assurer des niveaux supérieurs d’abordabilité, puisque dans la plupart des cas, le degré de subventionnement par logement est supérieur à celui qui est viable pour le marché privé du logement.

Figure 2 : Le zonage d’inclusion et le continuum du logement

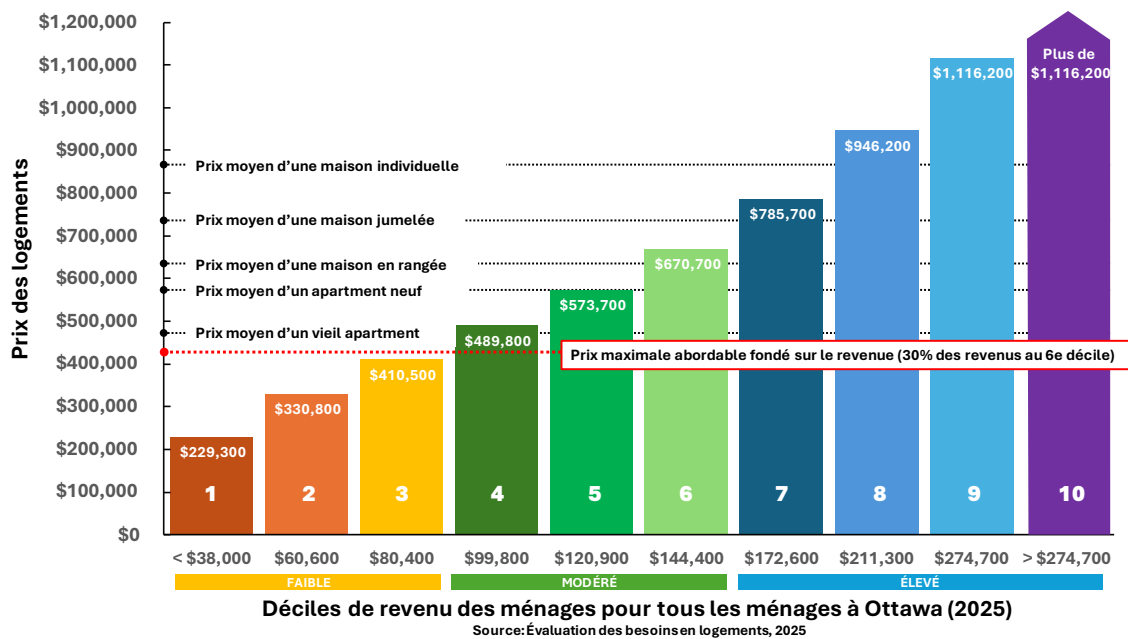


La mesure dans laquelle le zonage d’inclusion peut favoriser les ménages dont les revenus sont modérés est liée directement à l’ampleur de l’abordabilité nécessaire, ainsi qu’à la différence entre ce qu’un logement aurait coûté dans la conjoncture du marché et le prix auquel il est offert dans le cadre du zonage d’inclusion. Le gouvernement provincial a défini l’abordabilité pour les besoins des conditions obligatoires d’admission en vertu des lois en faisant appel à deux critères : 90 % du loyer moyen du marché (ou du prix d’achat) ou les coûts raisonnables de

logements qui peuvent être supportés par un ménage se situant dans le 60<sup>e</sup> percentile des revenus des ménages de la Ville, selon la moindre de ces deux valeurs. Puisque ces chiffres varient très considérablement parmi les villes et même dans les territoires géographiques des mêmes municipalités, ces [calculs](#)<sup>2</sup> sont fréquemment mis à jour par le gouvernement provincial en tenant compte des données de Statistique Canada et de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

La figure 3 ci-après fait état de l'ampleur de la répartition des revenus des ménages parmi les déciles dans toute la région d'Ottawa, par rapport au coût moyen de la propriété des logements et au pouvoir d'achat potentiel des déciles d'après les indicateurs du marché pour l'immobilier dans la région d'Ottawa. La ligne en pointillé rouge correspond à ce que serait le prix d'achat abordable maximum, d'après les classifications des revenus du gouvernement provincial et la définition des critères de l'abordabilité selon le prix d'achat. Cette figure indique qu'à l'heure actuelle, les prix moyens des appartements neufs sont réalisables pour les ménages du cinquième et du sixième déciles, mais qu'ils sont hors de portée pour les ménages du quatrième décile (dont les revenus annuels bruts sont légèrement inférieurs à 100 000 \$). Le zonage d'inclusion aurait pour effet de réduire le coût de l'achat, et les nouveaux appartements s'inscriraient dans la fourchette des prix d'achat pour les ménages du quatrième décile.

**Figure 3 : La capacité d'achat des ménages propriétaires selon les revenus par décile**

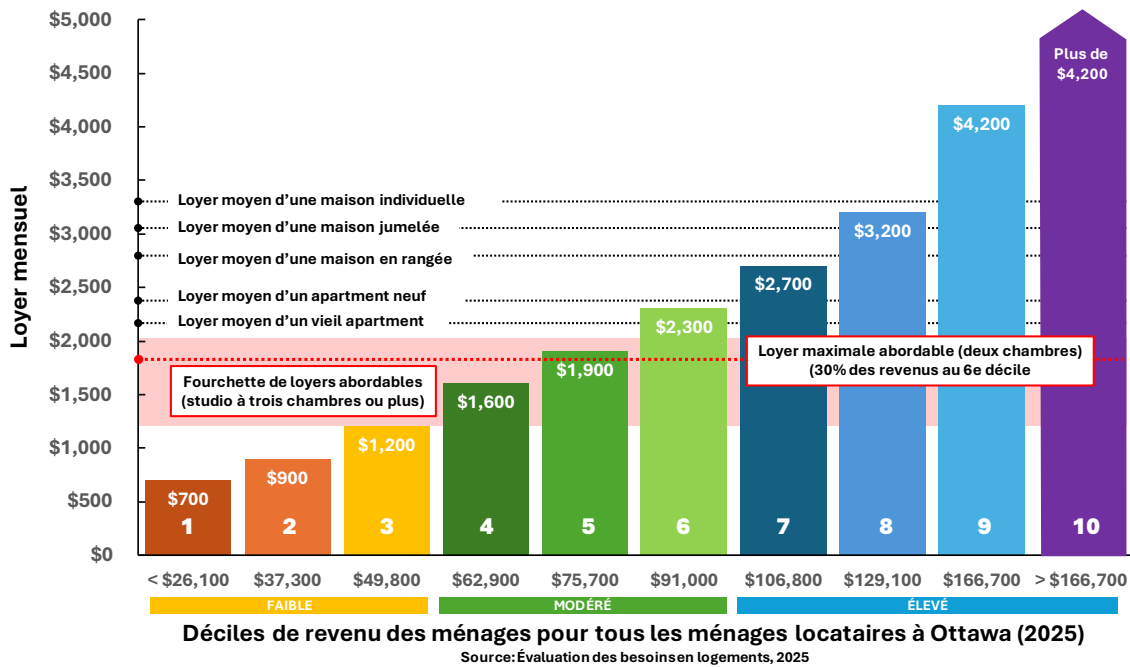


Pour les ménages locataires, le calcul est légèrement différent, comme on peut le constater dans la figure 4 ci-après. D'après les données censitaires de Statistique Canada, les ménages locataires s'inscrivent généralement dans une fourchette de revenus domestiques réduits. En

<sup>2</sup> Bulletin relatif aux unités d'habitation abordables pour l'application de la *Loi de 1997 sur les redevances d'aménagement* (mis à jour chaque année).

outre, le gouvernement provincial et la SCHL répartissent l'abordabilité des appartements locatifs d'après le nombre de chambres à coucher aménagées : les loyers des studios sont les moins élevés, et les loyers des appartements de trois chambres à coucher et plus sont supérieurs. Or, dans l'ensemble, la conclusion est comparable à la table de propriété des logements, selon laquelle les loyers moyens ont plus augmenté que ce que les ménages dont les revenus sont modérés peuvent raisonnablement s'offrir en fonction de leurs frais de subsistance. Le zonage d'inclusion obligerait à réduire les loyers en les ramenant dans une fourchette dans laquelle les ménages des quatrième, cinquième et sixième décile pourraient s'offrir des logements à un niveau plus abordable.

**Figure 4 : La capacité locative des ménages locataires selon les revenus par décile**



Il s'agit en somme du bienfait social du zonage d'inclusion, qui offre un moyen grâce auquel on peut réserver une partie des projets d'aménagement du marché à un plus grand nombre de ménages dans l'ensemble du spectre socioéconomique — ce qui a pour effet d'améliorer l'équité du logement, surtout à proximité des stations de transports en commun.

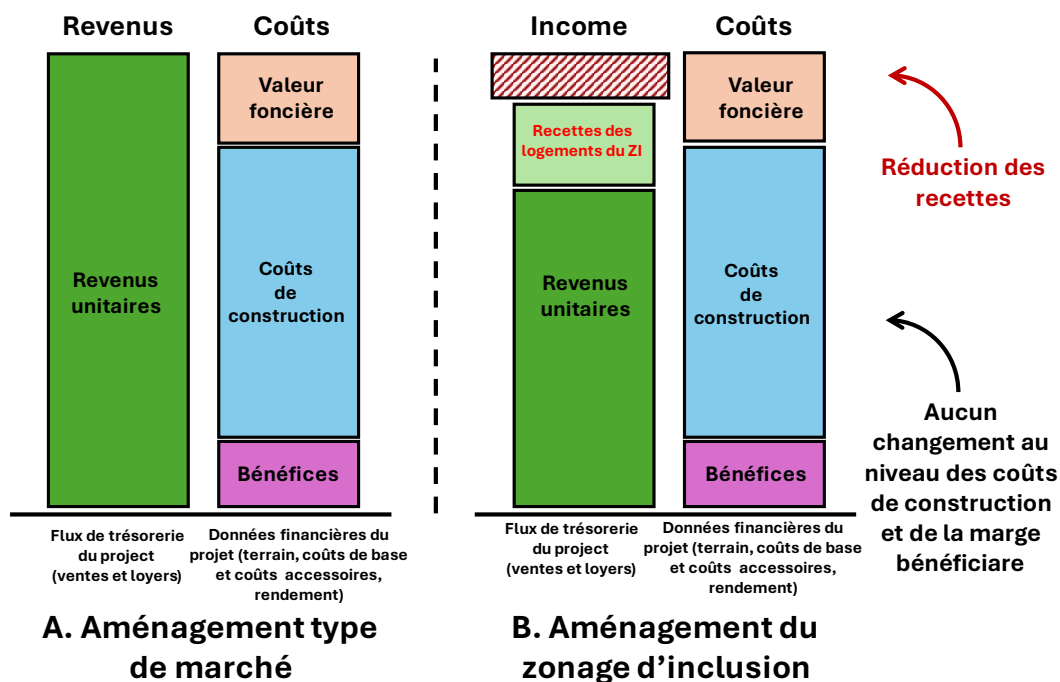
### 1.5 Comment fonctionne le zonage d'inclusion?

Le zonage d'inclusion réduit les prix de vente ou de location des nouveaux logements aménagés dans les immeubles offerts sur le marché, ce qui est avantageux puisqu'on augmente ainsi le nombre de ménages qui peuvent s'offrir ces logements; or, cet avantage a un prix.

Ce programme a des incidences directes sur les calculs économiques qui sous-tendent tous les projets d'aménagement de logements, ce qui a pour effet de modifier considérablement le calcul des coûts et de la viabilité des projets d'aménagement. Le zonage d'inclusion oblige à vendre ou à louer, dans les nouveaux projets d'aménagement, un certain nombre de logements à prix réduit pour atteindre les seuils de l'abordabilité. Les promoteurs doivent obligatoirement offrir ces logements selon les modalités spécifiées, faute de quoi ils ne répondront pas aux exigences de la loi à respecter pour faire approuver la réalisation de leurs projets d'aménagement.

La figure 5 donne une vue d'ensemble simplifiée des intrants et des extrants qui interviennent dans les calculs économiques qui sous-tendent le zonage d'inclusion. Le prix abordable est attribué directement au logement en cause pour une durée spécifiée; autrement dit, l'abordabilité est liée directement et juridiquement au logement, sans égard aux propriétaires ou aux locataires. Toutes les hausses de loyers ou tous les changements dans la valeur de vente parmi les propriétaires ne peuvent se produire que dans les limites de ce qui est jugé abordable selon les exigences du zonage d'inclusion. Puis, l'acheteur ou le locataire doit se soumettre à des critères portant sur ses moyens pour s'assurer que le logement abordable sera attribué à un ménage qui profitera du prix inférieur de ce logement. On peut ainsi garantir des logements abordables pour une durée prolongée.

**Figure 5 : Les rouages économiques du zonage d'inclusion**

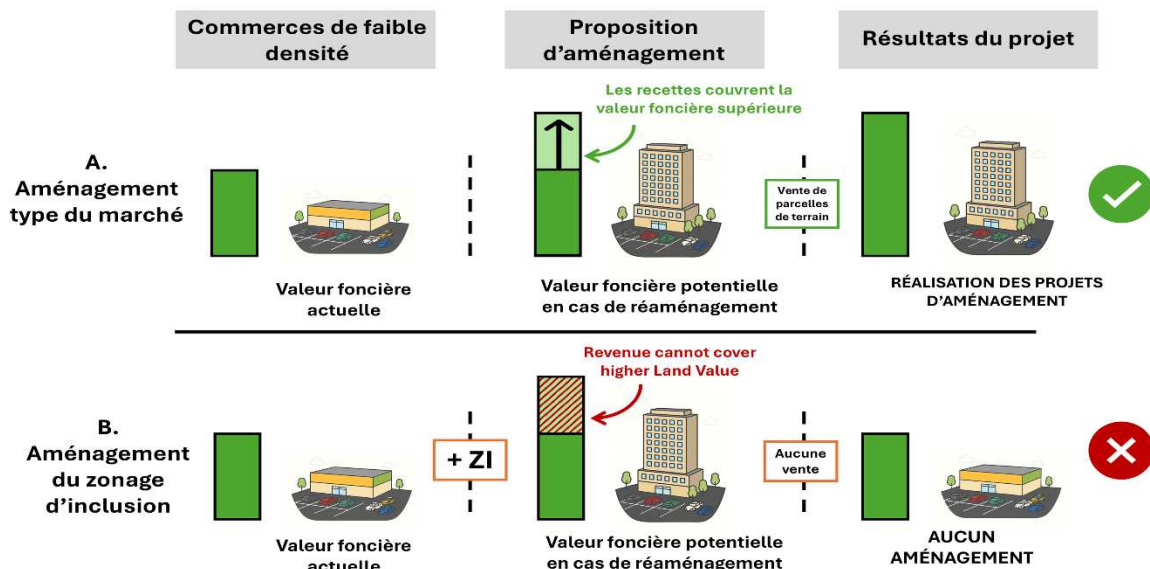


Le prix du logement qui est ainsi réduit immédiatement et pour une durée prolongée fait rejallir des bienfaits sociaux; or, ces bienfaits ont un coût. Le prix réduit du logement zoné selon le principe de l'inclusion proportionnelle à la baisse du prix par rapport à la valeur marchande a un impact considérable sur son prix de vente ou de location. Or, pour le promoteur immobilier, le

coût de la construction du logement est le même, et les frais d'exploitation à long terme de l'immeuble ne varient pas dans l'ensemble. Autrement dit, le promoteur ne réalise pas, sur ce logement, les mêmes revenus que ceux qu'il encaisserait — au moment de la vente initiale et dans sa contribution à l'exploitation à long terme de l'immeuble.

Pour que « le calcul fonctionne », les promoteurs doivent trouver un moyen de compenser la baisse des revenus en faisant appel à d'autres solutions — en augmentant le prix de vente de location des autres logements (si le marché leur permet de le faire), en renégociant le prix d'achat du site à aménager (s'ils ne s'en sont pas déjà portés acquéreurs) pour tenir compte de la variation de la valeur foncière en raison de la réduction des revenus des projets, ou en remaniant éventuellement tous les projets si les calculs pro forma n'ont plus de sens. La figure 6 démontre les risques potentiels qui peuvent se produire « dans les coulisses » lorsqu'il s'agit de prendre des décisions, puisque ces coûts se répercutent sur les transactions immobilières.

**Figure 6 : Les risques du zonage d'inclusion pour la viabilité des projets d'aménagement**



Dans le scénario « typique », le promoteur expertise la valeur actuelle de la propriété et calcule le prix qu'il est disposé à payer pour faire l'acquisition de cette propriété auprès du vendeur (qui souhaite en obtenir le meilleur prix). Il tient compte de ce qu'il pourrait construire et calcule le rendement potentiel de son investissement (ou le taux de capitalisation prévu dans le cas d'un immeuble locatif), puis évalue le prix du terrain souhaité pour savoir s'il est juste. Si c'est le cas, la transaction peut se conclure.

Dans le scénario du « zonage d'inclusion », le promoteur évalue ce qu'il peut construire pour dégager un rendement viable et conclut dans ce cas que le prix du terrain demandé par le vendeur est trop élevé par rapport au rendement potentiel; il décide alors de ne plus construire l'immeuble — ce qui veut dire qu'il n'aménagera pas de logement du tout.

La réglementation de la valeur de la vente ou de la location des logements dans un immeuble a donc une incidence directe sur les résultats pro forma du projet d'aménagement et oblige le promoteur présent sur le marché à prendre l'une quelconque des décisions suivantes :

- A. se contenter d'une marge réduite pour l'ensemble du projet;
- B. renégocier (si possible) le prix d'acquisition du terrain;
- C. compenser la subvention du ZI en augmentant les prix des autres logements mis en marché;
- D. mettre le projet en veilleuse jusqu'à ce qu'il soit plus viable.

En fait, le zonage d'inclusion transfère la valeur d'une partie du projet afin de subventionner l'abordabilité d'une partie des logements et peut avoir une incidence sur la viabilité du projet. Ce phénomène de poussée-traction entre l'abordabilité et la viabilité des projets d'aménagement explique essentiellement la raison pour laquelle le zonage d'inclusion est si controversé et difficile à mettre en œuvre, les motifs pour lesquels le gouvernement provincial fixe des exigences rigoureuses dans ce que les municipalités peuvent exiger, de même que l'analyse économique à préparer pour justifier les conditions obligatoires de l'abordabilité dans les projets d'aménagement réalisés sur le marché.

## 2.0 RAPPORT SUR L'ÉVALUATION DU MARCHÉ DU LOGEMENT

Le paragraphe (9) de l'article 16 de la *Loi sur l'aménagement du territoire* oblige à établir le Rapport sur l'évaluation du marché du logement lorsque la municipalité veut adopter le zonage d'inclusion. Puisque, dans les projets d'aménagement réalisés sur le marché, l'obligation de construire des logements abordables influe sur les revenus apportés par ces projets, l'objectif du rapport d'évaluation consiste à s'assurer que le zonage d'inclusion n'a pas pour effet d'invalider la viabilité de ces projets dans les zones visées.

Le *Règlement de l'Ontario 232/18* précise les constituantes obligatoires du Rapport d'évaluation, dont « *Une analyse des répercussions potentielles sur le marché du logement et sur la viabilité financière de l'exploitation ou de la réexploitation dans la municipalité des règlements municipaux relatifs au zonage d'inclusion ...* ». Autrement dit, les recommandations finales doivent concorder avec l'analyse du marché et démontrer qu'il existe un fondement raisonnable.

Le lecteur trouvera ci-après une synthèse des constatations du Rapport. Vous pouvez consulter l'ensemble de ce rapport en ligne sur le site Web de la Ville d'Ottawa sous la rubrique [Zonage d'inclusion](#).

### 2.1 Vue d'ensemble du Rapport sur l'évaluation du marché du logement

Le personnel de la Ville a pris connaissance d'une version à jour du [Rapport sur l'évaluation du marché](#) du point de vue du zonage d'inclusion, préparé par Dillon Consulting et par N. Barry Lyon Consultants pour la Ville d'Ottawa, ainsi que de l'[Examen par les pairs](#) établi par UrbanMetrics conformément aux règlements d'application du gouvernement provincial. Le zonage d'inclusion (ZI) permet aux municipalités d'obliger à veiller à ce qu'une partie des nouveaux projets d'habitation soit abordable; or, le succès du ZI dépend de la concordance des politiques d'urbanisme, de la demande du marché et des rouages économiques des projets.

Ce rapport permet d'évaluer la viabilité du ZI dans les zones protégées des grandes stations de transports en commun (ZPGSTC) d'Ottawa, de cerner les contraintes actuelles du marché et de recommander une approche souple dans la mise en œuvre par phases, étayée par des programmes d'incitation ciblés.

### 2.2 Les pressions du système et les réalités du marché

L'Évaluation du marché du logement a été mise au point de concert avec l'ensemble de l'[Évaluation des besoins en logement](#) préparée pour le Plan décennal de logement et de lutte contre l'itinérance afin d'assurer la cohésion. L'Évaluation du marché consiste à mener une analyse plus fouillée des rouages en cause sur le marché, surtout dans les secteurs proches des transports en commun. En voici les points essentiels :

- La population d'Ottawa a crû de 15 % de 2011 à 2021 et devrait s'enrichir de presque 400 000 résidents d'ici 2046.
- Essentiellement, le tiers des nouveaux ménages loueront des logements à long terme, soit essentiellement les jeunes adultes, les étudiants des niveaux postsecondaires, les immigrants et les résidents non permanents.
- Plus de 100 000 ménages d'Ottawa ont des besoins impérieux en logements et consacrent plus de 30 % de leurs revenus au logement; plus de 15 000 ménages restent inscrits pour une durée de quatre à sept ans sur les listes d'attente pour les logements sociaux.
- Les taux d'inoccupation des logements locatifs frôlent les 2,5 %, ce qui est nettement inférieur au taux de 3 % à 5 % dans un marché sain, et les loyers moyens (aujourd'hui chiffrés à 971 \$ par mois) ont surpassé la croissance des revenus.
- L'inflation et les taux d'intérêt élevés ont eu un impact retentissant sur les mises en chantier de logements. Les coûts de construction ont augmenté de 55 % depuis 2020, alors que le taux directeur de la Banque du Canada s'est multiplié par 10 en 2022 - 2023 pour endiguer l'inflation.

Dans de nombreux projets, les coûts d'aménagement sont aujourd'hui supérieurs aux prix du marché réalisables et nécessaires pour que ces projets soient viables, en raison de la hausse des coûts de construction et des taux d'intérêt, ce qui augmente les frais de financement et de possession, ainsi que les frais et redevances des municipalités. Les prix réalisables sur le marché ont aussi baissé. Lorsque les taux d'intérêt augmentent, le pouvoir d'achat des consommateurs en fait les frais pour les logements nouveaux et en revente, et le bassin des acheteurs potentiels rétrécit, c'est ce qui explique la baisse du prix des logements nouveaux et en revente et le fléchissement de la demande.

Dans l'ensemble, ces pressions ont érodé la viabilité des projets d'aménagement. On lance moins de projets d'immeubles en copropriété, la mise en service des logements locatifs dépasse celle des logements en copropriété, et les volumes de revente de logements en copropriété et de vente des logements avant la construction s'effritent. L'offre de logements locatifs construits à cette fin se maintient; elle est toutefois sensible aux frais de financement et aux valeurs foncières.

## 2.3 Exemptions obligatoires

Le règlement d'application établit des exemptions obligatoires. Les règlements municipaux sur le zonage d'inclusion ne peuvent pas s'appliquer aux projets d'aménagement ou de réaménagement de moins de 10 logements ou qui sont proposés par les organismes fournisseurs de logements à but non lucratif ou par les coentreprises dans lesquelles un organisme fournisseur de logements à but non lucratif a une participation de plus de 51 % ou dans laquelle au moins 51 % des logements sont destinés à être abordables, en excluant tous les logements hors site qui seraient implantés dans les projets d'aménagement ou de réaménagement.

Le règlement d'application exempte aussi les projets d'aménagement d'après le statut des demandes au moment de la mise en œuvre. Les demandes de réglementation des plans d'implantation ou de permis de construire sont exemptées si elles sont déposées au plus tard à la date à laquelle le *Règlement sur le zonage d'inclusion* est adopté. Les demandes de lotissement ou d'aménagement d'immeubles en copropriété sont exemptées si des demandes de modification du Plan officiel et du *Règlement de zonage* ont été déposées de concert avec une demande de plan de lotissement ou d'aménagement d'un immeuble en copropriété au plus tard à la date à laquelle les politiques du Plan officiel ont été adoptées.

## 2.4 Structure-cadre de l'analyse de viabilité

Le sondage de la viabilité financière des modèles d'aménagement est une obligation des règlements d'application et est essentiel au Rapport sur l'évaluation du marché, ce qui permet d'analyser les impacts des politiques du ZI sur les réalités économiques fondamentales qui entrent en ligne de compte dans l'élaboration des projets d'immeubles d'habitation proches des stations de transports en commun.

Trois prototypes d'aménagement de grande densité ont été mis au point pour sonder ces impacts économiques :

- immeuble de béton de 55 étages dans le centre-ville;
- immeuble de grande hauteur (de 30 étages) dans le secteur urbain intérieur ou extérieur;
- immeuble de moyenne hauteur (de 6 étages) à ossature en bois dans le transect du secteur de banlieue.

Ces scénarios d'aménagement potentiels ont ensuite été sondés selon un « référentiel » (taux du marché de 100 %) et deux scénarios de ZI (taux de réservation de 5 % en propriété d'après les revenus ou taux de 100 % du loyer moyen du marché). Dans une analyse prospective de la sensibilité, nous avons fait appel à des hypothèses modérées — taux d'intérêt moindres, coûts de construction stabilisés, redevances d'aménagement auxquelles la municipalité a renoncé en partie et croissance modeste des revenus — pour mesurer la viabilité projetée.

## 2.5 Principales constatations

Les résultats de l'analyse ci-dessus ont démontré que le zonage d'inclusion a un effet frictionnel sur les projets d'aménagement, ce qui donne lieu à des aménagements non viables dans la conjoncture actuelle du marché ou à la réduction des perspectives d'aménagement, ce qui peut limiter le rendement du marché lorsque la conjoncture économique prend du mieux. En voici les principales constatations :

- Pour la plupart des scénarios selon les taux du marché, les valeurs foncières référentielles sont négatives : les coûts et les marges bénéficiaires sont supérieurs aux revenus; c'est pourquoi en intégrant le zonage d'inclusion sans mesures de compensation, on amenuise encore la viabilité.

- Les projets locatifs sont relativement plus résilients que les immeubles en copropriété, en partie grâce aux programmes d'incitation fédéraux et provinciaux propres à la location et à la vigueur de la demande locative.
- Dans une conjoncture « prospective » optimiste, des valeurs foncières positives modestes se font jour pour les prototypes d'immeubles locatifs et pour certains scénarios d'immeubles en copropriété; or, le ZI comprime toujours les valeurs foncières résiduelles, sauf si les projets misent sur des programmes d'incitation ou sur un accroissement de la densité.

Selon les constatations, la ZI comme politique-cadre destinée à améliorer l'équité sociale et du logement non loin des transports en commun aurait pour effet de limiter encore la création de logements dans l'ensemble — offerts au prix du marché ou abordables. De surcroît, s'il n'est pas mis en œuvre attentivement, le ZI pourrait ralentir une reprise du marché et repousser les projets d'aménagement dans des secteurs géographiques du marché qui ne sont pas soumis au ZI — impact qui freinerait la croissance et les intentions-cadres des politiques du Plan officiel.

## 3.0 CONSULTATION DU PUBLIC ET DES PARTIES PRENANTES

Ce mémoire regroupe les constatations et les principaux commentaires recueillis dans les activités de consultation menées de septembre à novembre 2025. Nous avons entre autres consulté l'industrie, mené des entrevues avec d'autres municipalités comparables et recueilli les commentaires dans les séances portes ouvertes publiques qui se sont déroulées de concert avec le Plan décennal de logement et de lutte contre l'itinérance. Dans ce mémoire, nous donnons une vue d'ensemble de ces activités de consultation, des principales observations, des leçons apprises et des prochaines étapes afin d'éclairer la stratégie d'Ottawa pour la mise en œuvre du zonage d'inclusion (ZI).

### 3.1 Activités de consultation

Il y a eu trois courants de consultation :

- **Entrevues avec des municipalités comparables (septembre 2025).** Avec l'aide du personnel de Dillon Consulting, le personnel de la Ville a consulté des personnes ressources clés à la Ville de Toronto et à la Ville de Mississauga afin de discuter de leurs travaux, de la mise en œuvre du zonage d'inclusion et des leçons apprises.
- **Séances portes ouvertes publiques (septembre et octobre 2025).** De concert avec le personnel responsable de la réalisation du Plan décennal de logement et de lutte contre l'itinérance, des membres du personnel de la Ville ont participé à trois séances portes ouvertes, au cours desquelles on a donné de l'information et distribué des documents sur le zonage d'inclusion; ils ont discuté avec 24 participants pendant les trois séances qui ont eu lieu.
- **Consultation de l'industrie (octobre et novembre 2025).** Avec l'aide du personnel de Dillon Consulting, des membres du personnel de la Ville se sont réunis en tête-à-tête avec des représentants d'entreprises de construction de logements à but non lucratif et à but lucratif pour discuter du zonage d'inclusion et recueillir leurs points de vue sur les meilleurs moyens de faire appel à cet outil.

Le lecteur trouvera ci-après la synthèse des grands thèmes et des principales constatations de ces activités de consultation.

### 3.2 Définition de l'abordabilité

La définition de l'abordabilité — de même que ce qui est jugé abordable et par qui cette notion est appliquée — a été l'objet de vives inquiétudes dans les trois courants des activités de consultation. Les municipalités comparables interviewées font appel à des définitions fondées sur les revenus (30 % des revenus des ménages) et aux points de repère des loyers moyens du marché, qui sont adaptés à leurs différents marchés et qui varient selon le type de logement

recherché. Elles peuvent ainsi s'adapter, ce qui a aussi toutefois pour effet d'accroître leur fardeau administratif et la complexité de leurs tâches.

Dans l'industrie des entreprises de construction de logements à but lucratif, les parties prenantes ont exprimé des inquiétudes : les seuils provinciaux de l'abordabilité (au sens défini dans la Déclaration provinciale sur la planification de 2024 et calculés dans le [Bulletin relatif aux unités d'habitation abordables pour l'application de la Loi de 1997 sur les redevances d'aménagement](#)), bien qu'ils soient cohérents dans leur application, sont trop généraux et ne rendent pas fidèlement compte des taux, des coûts et de la conjoncture des marchés locaux, ce qui a un impact substantiel sur la viabilité. Les parties prenantes représentant les entreprises de construction de logements à but non lucratif étaient moins inquiètes et étaient favorables à l'adoption des définitions provinciales, en préférant que l'abordabilité soit liée à une part de 90 % à 100 % des loyers moyens du marché (LMM), et non nécessairement aux revenus.

Dans ses commentaires, le public a insisté sur la transparence et la clarté dans les calculs de l'abordabilité, en exprimant des inquiétudes à propos des précisions à apporter à la définition de l'abordabilité et à ceux qui profitent des cas dans lesquels les limites sont fixées.

### 3.3 Mise en œuvre

Dans les trois courants d'activités de consultation, on a constaté qu'il fallait prévoir une certaine forme de périodes de transition afin d'éviter de perturber inconsidérément le marché du logement; toutefois, dans ses commentaires, le public s'inquiétait davantage de la possibilité que les modifications à apporter par le gouvernement provincial à l'étendue et à l'ampleur du zonage d'inclusion pourraient donner lieu à des effets significatifs réels moindres ou nuls. Dans ses commentaires, le public a exprimé différentes références pour les logements à une, deux et trois chambres à coucher, et des résidents ont fait valoir que la Ville devrait tenir compte des considérations relatives à l'accessibilité, et non seulement de l'abordabilité.

Pour ce qui est des parties prenantes de l'industrie, nous avons constaté que les modèles administratifs peuvent varier considérablement. Les entreprises exploitant des immeubles locatifs à but lucratif préféraient nettement que la Ville s'abstienne d'intervenir dans l'exploitation interne de leurs immeubles et permette à leur propre système de gestion interne d'assurer la location, la mise à l'essai de baux et la gestion de la location, alors que les parties prenantes des entreprises de construction de logements à but non lucratif souhaitaient gérer les logements s'ils sont réalisés à grande échelle.

Les personnes-ressources des autres municipalités consultées recommandaient de veiller à ce que tout reste le plus simple possible, en faisant observer que les processus complexes et individualisés qu'ils avaient adoptés pour leurs propres programmes se révélaient difficiles à administrer et à doter les ressources voulues et créaient des heurts avec l'industrie du logement.

### 3.4 Viabilité financière et programmes d'incitation

Aucun commentaire n'a été exprimé sur ces questions dans les séances portes ouvertes publiques; toutefois, les parties prenantes de l'industrie ont livré beaucoup de commentaires à ce propos. Les parties prenantes représentant les organismes de construction de logement à but lucratif ont fait savoir à l'unanimité que le zonage d'inclusion entraînait un manque à gagner direct, sans offrir de programmes ni d'avantages compensatoires. Elles ont fait observer que l'inclusion avait un impact sur les revenus, en plus de réduire les fonds à consacrer aux frais d'exploitation permanents au-delà et en sus de l'écart entre la valeur marchande et le courant de revenus potentiel des logements construits dans le cadre du zonage d'inclusion.

Les collègues des autres municipalités ont fait observer qu'on leur avait également exprimé les mêmes inquiétudes à propos de leurs programmes et que les parties prenantes étaient essentiellement frustrées par les complications contractuelles.

Les programmes d'incitation suggérés consistent entre autres à s'assurer de profiter pleinement des liens et du cumul des subventions proportionnelles à la hausse des impôts fonciers (SPHIF), des redevances d'aménagement auxquelles on renonce et de l'accélération des approbations. Puisque le ZI consiste à permettre d'aménager des logements abordables pour en faire rejillir les bienfaits sur la collectivité, on a suggéré de se pencher aussi sur les redevances pour avantages communautaires applicables à l'ensemble des immeubles dans le cadre d'un programme d'incitation, soit comme source de financement pour un fonds de compensation de l'abordabilité soit en y renonçant entièrement dans les cas où l'on aménage des logements selon le principe du zonage d'inclusion. Les parties prenantes représentant les entreprises de construction de logements à but non lucratif ont insisté sur la nécessité de prévoir d'emblée des apports en capitaux et des accords de partenariats.

### 3.5 Souplesse et possibilité de recourir à des solutions de rechange

Les parties prenantes des entreprises de construction de logements à but lucratif et à but non lucratif ont ensemble fait savoir qu'il fallait adopter éventuellement une politique non pas pour présupposer des solutions, mais plutôt pour insister sur le résultat de l'amélioration de l'équité du logement dans les environs des stations de transports en commun. C'est pourquoi elles ont invité à adopter des politiques qui ne sont pas prescriptives et à autoriser un certain nombre de moyens ingénieux pour obtenir les résultats souhaités.

Les deux secteurs ont parlé d'aménager hors site des logements et sont favorables à cette idée si elle crée une envergure opérationnelle; toutefois, on a exprimé certaines inquiétudes sur les moyens de valoriser comme il se doit les logements hors site et sur les modalités selon lesquelles on pourrait les conditionner sans donner lieu à des contrats et à des garanties onéreux et compliqués. Ils ont fait observer que les municipalités comparables autorisent l'aménagement de logements hors site dans les ZPGSTC selon des critères rigoureux (mise en service dans les

délais, conformité au règlement de zonage et amélioration des résultats du logement), même si aucun contrat n'a encore été traité.

### 3.6 Ce qu'il faut surtout retenir

On peut résumer comme suit les grandes leçons tirées et ce qu'il faut surtout retenir de ces discussions jusqu'à maintenant :

- **La définition de l'abordabilité est importante.** Adopter la bonne définition aura un impact énorme sur la viabilité des projets et sur le cadrage des projets d'aménagement soumis au ZI dans l'ensemble des différents programmes municipaux, provinciaux et fédéraux afin d'accroître la viabilité et d'éviter la confusion.
- **Veiller à ce que les lignes de conduite sur la mise en œuvre restent simples et prévisibles.** D'autres villes ont tâché d'être prescriptives dans le mode de réalisation des programmes dans le secteur privé, sur les logements à prévoir et sur la sélection des résidents — ce qui a donné lieu à des processus complexes et laborieux et à des problèmes de ressources.
- **Bâtir pour produire des résultats et garder la souplesse de l'approche.** L'objectif consiste à s'assurer d'offrir des perspectives de construction de logements dans l'ensemble du continuum socioéconomique proche des transports en commun. Le zonage d'inclusion n'est qu'un outil pour assurer l'abordabilité près des transports en commun, et les moyens d'encourager l'abordabilité sont nombreux. L'outil que constitue la politique ne doit pas présupposer d'options pour ce qui est du mode d'occupation des logements ou de modalités selon lesquelles les logements pourraient être aménagés sur les sites ou hors des sites, ni fermer la porte aux approches innovantes.
- **Jumeler le ZI avec les programmes d'incitation financière et les partenariats afin d'assurer la viabilité.** En tant qu'outil obligatoire, même à un taux exigé de 5 %, le ZI peut avoir un impact très négatif sur les complexes immobiliers proches des transports en commun, ce qui réduit l'intervention du logement dans les secteurs dans lesquels la Ville souhaite le plus offrir des logements abordables. C'est pourquoi il faut établir un lien entre les politiques et la mise en œuvre du ZI d'une part et, d'autre part, les autres leviers pour compenser les incidences et encourager à produire le résultat souhaité.
- **Il est essentiel d'établir un lien entre des déclencheurs et des baromètres clairs et le résultat souhaité.** Il est évident que la viabilité financière ne peut pas être le seul critère pour savoir s'il faut activer le zonage d'inclusion dans un secteur de transports en commun. Il faut établir le lien entre les critères pour savoir s'il faut ou non mettre en œuvre le zonage d'inclusion et l'équité du logement et adopter un référentiel de baromètres qui permet de savoir si l'équité s'améliore ou se dégrade. Il peut s'agir d'apporter des changements dans les taux d'inoccupation des logements locatifs parmi l'ensemble des déciles de revenus, tenir compte de facteurs économiques comme l'âge relatif ou la formation des ménages et s'en remettre à d'autres baromètres phares. Il doit s'agir d'indicateurs vraisemblables et clairs, qui

apportent de l'information permettant de savoir non seulement si le zonage d'inclusion est viable, mais aussi s'il est nécessaire et souhaitable de l'adopter dans un secteur de transports en commun.

## 4.0 LA VOIE À SUIVRE

Dans cette section, nous faisons la synthèse des principales politiques-cadres appelées à guider les politiques du Plan officiel et les règlements d'application du *Règlement municipal sur le zonage d'inclusion* pour la Ville d'Ottawa. La structure-cadre proposée prévoit deux grandes catégories :

- **les paramètres standards** : Il s'agit des politiques obligatoires et non discrétionnaires à adopter pour « autonomiser » la structure-cadre en vertu des lois (politiques d'autorisation et rapports obligatoires). Ces exigences sont des obligations législatives fixes qu'il faut adopter pour respecter la *Loi sur l'aménagement du territoire* et le *Règlement de l'Ontario 232/18*.
- **les politiques-cadres stratégiques** : Il s'agit des paramètres discrétionnaires selon lesquels la Ville doit déterminer certains paramètres (soit les taux de réservation, l'éventail des logements et les dispositions portant sur les logements hors site). Ces « directives » sont éclairées par les constatations du Rapport d'évaluation et par la consultation des parties prenantes.

Les orientations proposées étayent l'objectif de la Ville pour mettre efficacement en œuvre cet outil à long terme durable pour accroître le parc de logements abordables, conformément aux directives du Conseil municipal, à l'Évaluation des besoins en logements et au Plan décennal de logement et de lutte contre l'itinérance.

### 4.1 Paramètres standards et réglementaires

Pour veiller à respecter parfaitement le *Règlement de l'Ontario 232/18* et la *Loi sur l'aménagement du territoire*, le Plan officiel et le *Règlement sur le zonage d'inclusion* doivent comprendre les exigences officielles obligatoires suivantes<sup>3</sup> :

- **Autorisation** : Les politiques du Plan officiel autoriseront expressément le recours au zonage d'inclusion dans les zones protégées des grandes stations de transport en commun (ZPGSTC).
- **Buts et objectifs** : Les politiques feront état de l'objectif qui consiste à accroître le parc de logements abordables à long terme afin de promouvoir l'aménagement de collectivités complètes et intégrées.
- **Contrats** : Le *Règlement sur le zonage d'inclusion* exigera que les propriétaires de bien-fonds concluent avec la Ville des accords enregistrés sur titres : il s'agira d'une condition obligatoire de l'approbation des demandes d'aménagement. Ces contrats confirmeront les obligations à

---

<sup>3</sup> La *Loi sur l'aménagement du territoire* et le *Règlement de l'Ontario 232/18* obligent les municipalités à définir les modalités selon lesquelles les baromètres et les programmes d'incitation seraient déterminés pour le ZI. Même si la loi prévoit des exemptions pour certaines redevances, la municipalité peut à son gré faire appel à d'autres programmes d'incitation; c'est pourquoi il est question, plus loin dans ce document, de ces programmes d'incitation.

long terme applicables aux logements abordables conformément aux Lignes de conduite pour la mise en œuvre du zonage d'inclusion.

- **Rapports obligatoires** : Pour répondre aux obligations de redevabilité, le Conseil municipal s'assurera que la Ville prépare au moins tous les deux ans un rapport public précisant le statut du programme. Ce rapport permettra de suivre le nombre total de logements, les types de logements (par exemple le nombre de chambres à coucher), le lieu, l'ampleur des revenus assurés, le nombre de logements abordables convertis en logements au prix du marché, ainsi que tout le produit perçu dans la revente des logements.

La *Loi sur l'aménagement du territoire* et le *Règlement de l'Ontario 232/18* prescrivent les exigences obligatoires à coder dans le Plan officiel (PO) dans le *Règlement sur le zonage d'inclusion* ou dans ces deux documents à la fois. Dans l'Évaluation du marché du logement, on considère qu'il s'agit d'exigences de base pour les besoins de l'analyse discrétionnaire. Ces exigences sont exposées dans le tableau 1 ci-après.

**Tableau 1 : Exigences obligatoires des lois**

| Paramètres                                | Exigences des lois et des règlements   | Mécanismes              |
|---|--|-------------------------|
| <b>Autorisation</b>                       | Autoriser le recours au ZI.  | Plan officiel           |
| <b>Buts et objectifs</b>                  | Établir les buts et les objectifs spécifiques des politiques du ZI.  | Plan officiel           |
| <b>Application géographique</b>           | Appliquer le principe entièrement dans les zones protégées des grandes stations de transport en commun (ZPGSTC) ou dans les secteurs soumis au Système des permis de planification communautaire (SPPC).   | Plan officiel et zonage |
| <b>Seuil minimum d'aménagement</b>        | Spécifier l'échelle minimum d'aménagement (par exemple le nombre de logements ou la superficie brute au sol) déclenchant l'application du ZI.  | Plan officiel et zonage |
| <b>Taux de réservation maximum</b>        | Limiter l'obligation à un maximum de 5 % du nombre total de logements ou de 5 % de la superficie brute au sol (SBS) résidentielle totale.  | Plan officiel et zonage |
| <b>Durée de l'abordabilité</b>            | Établir la durée de l'abordabilité, plafonnée par le règlement d'application à une durée maximum de 25 ans.  | Plan officiel et zonage |
| <b>Ampleur de l'abordabilité</b>          | Définir l'approche à adopter pour déterminer les prix et les loyers abordables.  | Plan officiel           |
| <b>Fourchette des revenus des ménages</b> | Lire l'échelle spécifique des revenus des ménages auxquels sont destinés les logements abordables.   | Plan officiel           |
| <b>Mesures et programmes d'incitation</b> | Prévoir des mesures et des programmes d'incitation (à caractère financier ou non) pour permettre d'appliquer le ZI. Le <i>Règlement municipal sur le zonage d'inclusion</i> peut prévoir d'autres mesures et programmes d'incitation non compris dans les politiques du Plan officiel. | Plan officiel et zonage |

|                                   |   |                         |
|-----------------------------------|---|-------------------------|
| <b>Normes de logements</b>        | Établir des fourchettes de logements autorisées et obliger à respecter des normes exécutoires pour l'éventail, les types et la taille des logements afin d'en assurer l'intégration et la qualité.  | Plan officiel et zonage |
| <b>Logements hors site</b>        | Autoriser l'aménagement des logements hors site et établir les circonstances et les conditions dans lesquelles ces logements sont permis.   | Plan officiel           |
| <b>Maintien de l'abordabilité</b> | Obliger à vendre ou à louer des logements à des prix abordables pendant la durée de l'abordabilité afin de veiller à continuer de respecter les exigences.  | Plan officiel et zonage |
| <b>Contrats</b>                   | Obliger le propriétaire des biens-fonds à conclure un contrat avec la municipalité pour s'assurer de continuer de respecter les exigences du ZI à enregistrer sur titres.   | Plan officiel           |
| <b>Produit net de la revente</b>  | Établir l'approche à adopter pour déterminer le pourcentage du produit net de la revente des logements en propriété abordables à verser à la municipalité. Le <i>Règlement municipal sur le zonage d'inclusion</i> peut obliger à en distribuer une partie, sans dépasser 50 %. | Plan officiel et zonage |

## 4.2 Politiques-cadres stratégiques

Dans les sous-sections suivantes, nous précisons les paramètres spécifiques des politiques selon lesquels la Ville exerce ses pouvoirs discrétionnaires de municipalité afin d'harmoniser les besoins en logements avec la viabilité des projets d'aménagement, en s'en remettant aux constatations du Rapport d'évaluation.

### Faut-il adopter une approche de sous-marché dans l'application du ZI?

#### Analyse

Le Rapport d'évaluation conclut que dans la conjoncture actuelle du marché, caractérisée par des taux d'intérêt et des coûts de construction élevés, l'aménagement selon les prix du marché dans l'ensemble des transects d'Ottawa peine déjà à assurer la viabilité financière de la construction des logements. L'analyse indique que la mise en œuvre d'un taux de réservation obligatoire (par exemple de 5 %) sans compensations financières importantes ferait probablement obstacle à l'aménagement des logements dans les carrefours de transports en commun.

Même si on pouvait en théorie faire appel à une approche de « sous-marché » (en fixant des taux différents) pour faire varier les taux de réservation par secteur géographique ou par zone de desserte des stations de transports en commun, l'analyse financière démontre que les difficultés de la viabilité sont systémiques, plutôt que localisées à l'heure actuelle. C'est pourquoi il est improbable qu'une approche de sous-marché produise un nombre considérable de logements abordables dans le court terme, ce qui obligerait à instituer une structure-cadre de surveillance

complexe et prépondérante en ressources afin de gérer les modifications pour certains secteurs. La mise en œuvre d'un taux global de 0 % dans l'ensemble des ZPGSTC constitue le baromètre provisoire le plus prudent, en veillant à ce que la politique ne fasse pas obstacle aux projets d'aménagement tout en permettant à la Ville d'être en mesure de s'adapter rapidement à l'amélioration de la conjoncture du marché.

## Orientation

Les politiques du Plan officiel et les règlements d'application du *Règlement municipal sur le zonage d'inclusion* devraient appliquer uniformément le zonage d'inclusion parmi l'ensemble des ZPGSTC et établir un taux de réservation initial unique de 0 %.

## Raison d'être et commentaires

- **Agilité stratégique** : Instituer maintenant la structure-cadre réglementaire permettrait à la Ville de « mettre en application » les exigences dans une modification ciblée du *Règlement de zonage* lorsque le marché rebondit. Les prochaines mises à jour du Rapport d'évaluation permettront de savoir si certains sous-marchés ont suffisamment repris du mieux pour absorber les coûts plus rapidement que d'autres.
- **Développement des partenariats** : Cette période intermédiaire permet à la Ville de continuer de se concerter avec l'industrie des promoteurs immobiliers et le secteur des entreprises de construction de logements à but non lucratif pour favoriser le dialogue sur la viabilité des projets et pour nouer les partenariats nécessaires afin d'assurer la réalisation du ZI.

## Comment faut-il définir le seuil de l'abordabilité?

### Analyse

Pour répondre aux exigences des lois, le Plan officiel doit établir la fourchette des revenus des ménages servie par la politique. La Direction générale des services sociaux et communautaires et la Ville d'Ottawa ont mis au point une nouvelle définition unifiée de l'abordabilité pour permettre de s'entendre sur le sens de l'abordabilité pour le marché et pour les programmes fondés sur les revenus. La définition fondée sur les revenus et sur le marché du gouvernement provincial cadre avec la nouvelle définition municipale fondée sur les revenus de l'abordabilité et concorde avec l'intention de créer une structure-cadre commune de l'admissibilité pour les programmes municipaux. De plus, en harmonisant la définition de l'abordabilité avec les exemptions officielles du gouvernement provincial, on s'assure que les logements créés en vertu de cette politique donnent automatiquement droit aux exonérations obligatoires des redevances d'aménagement, de l'affectation des terrains à la création de parcs et des redevances pour avantages communautaires. La définition du gouvernement provincial établit un critère de « la moindre de deux valeurs » pour assurer l'ampleur de l'abordabilité :

- **logements locatifs** : Les loyers ne doivent pas être supérieurs à la moindre des deux valeurs suivantes : le loyer abordable d'après les revenus (30 % du revenu brut des ménages du 60<sup>e</sup> percentile des ménages locataires) ou le loyer moyen du marché (LMM).

- **les logements en propriété** : Le prix d'achat ne doit pas être supérieur à la moindre des deux valeurs suivantes : le prix d'achat fondé sur les revenus (30 % du revenu brut des ménages du 60<sup>e</sup> percentile de l'ensemble des ménages) ou 90 % du prix d'achat moyen.

## Orientation

Les politiques du Plan officiel doivent faire concorder la définition du terme « abordable » avec la définition municipale proposée et fondée sur les revenus de l'abordabilité et établir le lien avec le Bulletin relatif aux unités d'habitation abordables pour l'application de la *Loi de 1997 sur les redevances d'aménagement*. La Ville établit ainsi un seuil d'abordabilité normalisé et actualisé chaque année pour les logements en propriété comme pour les logements locatifs dans une structure-cadre municipale cohérente.

Bien que cette définition soit différente des conditions d'admission à la subvention proportionnelle à la hausse des impôts fonciers (SPHIF) établies dans le Plan d'améliorations communautaires (PAC) pour le logement abordable, les logements aménagés dans le cadre du ZI et qui répondent aussi aux conditions d'admission du PAC donneront droit au « cumul » de l'exemption au titre des redevances d'aménagement obligatoires selon la loi provinciale et de la SPHIF, et il faut s'attendre à ce que le programme de la SPHIF soit remanié lorsque la nouvelle définition municipale de l'abordabilité sera mise en œuvre dans l'ensemble de la Ville.

## Raison d'être et commentaires

**Cadrage stratégique** : Cette définition cible le 60<sup>e</sup> percentile de la répartition des revenus des ménages, puisqu'elle porte directement sur la lacune en « logements abordables du marché » dont font état l'Évaluation des besoins en logements de la Ville et le Plan décennal de logement et de lutte contre l'itinérance d'Ottawa.

- **Efficiences administrative** : Les parties prenantes favorisaient une définition harmonisée, plutôt que des calculs propres aux sites. En s'en remettant à une définition municipale unifiée et fondée sur les revenus, harmonisée avec le Bulletin provincial, on réduit le fardeau administratif puisque le gouvernement provincial met chaque année à jour les données d'après les statistiques de la SCHL et les données du recensement, et les seuils d'abordabilité de la Ville seront concertés avec l'évolution de la conjoncture économique, sans obliger le personnel à recalculer et à publier de nouveaux taux.
- **Cumul des programmes d'incitation** : Les promoteurs immobiliers auront toujours la possibilité d'avoir accès à d'autres programmes d'incitation financière dans le cadre du PAC pour les logements abordables, ce qui permettrait de mieux étayer la viabilité des projets dans l'ensemble et de compenser les revenus perdus correspondant à l'aménagement de logements abordables.

## Le ZI devrait-il établir une période d’abordabilité de 25 ans ou moins?

### Analyse

Le *Règlement de l’Ontario 232/18* plafonne à un maximum de 25 ans la période d’abordabilité pour les logements aménagés dans le cadre du zonage d’inclusion. Bien que la Ville puisse à sa discrétion fixer un terme plus court, elle réduirait en le faisant le rendement public des investissements. La négociation, l’enregistrement et la surveillance continue des accords de ZI réclament d’importantes ressources municipales. L’application de la durée maximum de 25 ans permet d’assurer le rendement le plus efficace dans cet investissement administratif, en sécurisant la période d’avantages la plus longue possible pour chaque contrat signé. En outre, en obligeant à ce que les logements restent abordables pour toute cette durée, on s’assure que le parc de logements abordable reste stable à long terme et qu’il ne s’effrite pas au profit du marché libre à court et à moyen termes.

### Orientation

Les politiques du Plan officiel et les règlements d’application du *Règlement sur le zonage d’inclusion* devraient fixer, pour tous les logements relevant du zonage d’inclusion, une période d’abordabilité obligatoire de 25 ans. Bien que cette période d’abordabilité de 25 ans soit différente des conditions d’admission à la SPHIF établies dans le PAC du logement abordable, les logements relevant du zonage d’inclusion et sécurisés pour une durée de 25 ans pourraient avoir « cumulativement » droit aux mesures du PAC pour avoir accès à la SPHIF à la condition que les projets d’aménagement respectent l’ensemble des critères du programme établis dans le PAC et dans le *Règlement sur le zonage d’inclusion*.

### Raison d’être et commentaires

- **Commentaires des parties prenantes** : Pendant la consultation, les organismes fournisseurs de logements à but non lucratif se sont prononcés en faveur d’une période de 99 ans ou emphytéotique pour tenir compte de leurs modèles opérationnels et pour assurer la permanence du parc de logements. Or, les parties prenantes ont reconnu que la Ville est soumise au plafond provincial de 25 ans. Les promoteurs ont fait savoir que bien qu’une durée écourtée soit préférable pour permettre de revendre les logements, une période de 25 ans constitue un délai prévisible pour la modélisation pro forma par rapport à une durée emphytéotique.
- **Cumul des programmes d’incitation** : La durée de 25 ans prévue dans le *Règlement sur le zonage d’inclusion* permet d’avoir accès à la SPHIF si les projets d’aménagement répondent à toutes les autres conditions d’admission du programme du PAC pour les logements abordables.

## Le zonage d'inclusion doit-il prioriser le mode d'occupation des logements en location ou en propriété?

### Analyse

L'Évaluation des besoins en logements de la Ville fait état d'une pénurie critique d'options abordables sur le marché locatif comme sur le marché de la propriété. En limitant la politique à un seul mode d'occupation, on restreindrait la Ville dans sa capacité de corriger les pénuries de logements dans l'ensemble du continuum. En autorisant les deux modes d'occupation, on offre la marge de manœuvre nécessaire pour sécuriser des logements abordables dans tous les types de projets d'aménagement d'habitation de forte densité, sans égard au modèle opérationnel spécifique proposé par le promoteur.

### Orientation

Les politiques du Plan officiel et les règlements d'application du *Règlement sur le zonage d'inclusion* devraient autoriser les modes d'occupation en location et en propriété à la fois pour les logements relevant du zonage d'inclusion.

### Raison d'être et commentaires

- **Industrie de la promotion immobilière (intégration de la location)** : Les promoteurs de logements locatifs construits à cette fin insistaient pour dire qu'en harmonisant le mode d'occupation des logements abordables avec le mode d'occupation du marché, on maximise l'efficacité opérationnelle en permettant de profiter des infrastructures existantes de la location à bail et de la gestion.
- **Secteur des logements à but non lucratif (mécanisme de la propriété)** : Les organismes fournisseurs de logements ont exprimé une préférence pour le mode d'occupation en propriété, essentiellement pour permettre l'« acquisition de blocs de logements ». En conservant l'option de la propriété, on permet aux organismes fournisseurs de logements à but non lucratif de faire l'acquisition d'une parcelle distincte de logements (soit une masse critique) au lieu de gérer différents logements éparpillés. Cette structure permet de réaliser des économies d'échelle dans la gestion immobilière et dans le soutien des locataires, ce qui pérennise financièrement l'administration à long terme des logements.

## Le zonage d'inclusion doit-il permettre de faire appel à la mixité proportionnelle dans un ensemble de logements ou obliger à aménager des logements de taille familiale?

### Analyse

L'Évaluation des besoins en logements de 2024 fait état de points de pression distincts aux deux extrémités du spectre des logements. Si les données confirment le fort volume des besoins impérieux en logements parmi les ménages plus modestes constitués d'une seule personne, elles mettent aussi en lumière une pénurie critique de logements locatifs de taille familiale (de

trois chambres à coucher ou plus). On sait que les logements de trois chambres à coucher dans le contexte des immeubles de grande hauteur donnent lieu à des difficultés du point de vue de la viabilité économique et ne remplacent pas l'expansion de l'offre de logements de trois chambres à coucher dans les immeubles de faible et de moyenne hauteurs.

Toutefois, dans les politiques, une approche qui tient compte de l'éventail des logements du marché permettrait de favoriser l'objectif de l'offre abordable, qui resterait diverse et intégrée, en évitant les complications propres aux sites lorsqu'il s'agit de déterminer les logements à lier aux impératifs du zonage d'inclusion. Cette stratégie tient compte de la forte demande exprimée pour les logements de plus petite taille, en s'assurant que dans les cas où le marché propose des logements de plus grande taille, une part proportionnelle de ces logements est obligatoirement abordable pour tenir compte de la rareté du parc locatif plus vaste et pour offrir une certaine variété complémentaire de tailles de logements à différents points de prix.

### Orientation

Les politiques du Plan officiel devraient exiger que l'éventail des logements relevant du zonage d'inclusion soit proportionnel à l'éventail des logements de la constituante du marché dans les projets d'aménagement.<sup>4</sup>

### Raison d'être et commentaires

Les parties prenantes de l'industrie ont insisté pour dire que le coût de la réalisation des logements abordables est nettement inférieur pour les logements de plus petite taille. Les promoteurs immobiliers ont fait observer que c'est pour les logements de taille familiale que l'écart des revenus entre les loyers du marché et les loyers abordables est le plus important; autrement dit, une politique qui obligerait à prévoir une forte concentration de logements de grande taille aurait un impact démesuré sur la viabilité des projets et pourrait avoir des conséquences non souhaitées. En adoptant un éventail proportionnel de logements, on mate ce risque, en s'assurant que l'obligation d'aménager des logements abordables concorde avec la structure économique du projet d'aménagement proposé.

### Doit-on autoriser l'aménagement de logements hors site?

#### Analyse

Selon le *Règlement de l'Ontario 232/18*, si une municipalité autorise l'aménagement de logements hors site, le Plan officiel doit expressément faire état des circonstances et des conditions dans lesquelles ces logements sont autorisés. En offrant l'option réglementaire de l'aménagement des logements hors site, on apporte la marge de manœuvre nécessaire pour les sites complexes ou pour les possibilités de partenariats exceptionnels, en veillant toutefois à réserver cette marge de manœuvre pour les scénarios qui font rejaillir des avantages publics

---

<sup>4</sup> L'éventail des logements et les normes de conception seront mieux précisés à l'étape de l'approbation du plan d'implantation afin d'assurer la conformité avec les politiques du Plan officiel et avec le *Règlement de zonage*.

tangibles au-delà de ceux qui seraient réalisés conformément aux règles normales de l'aménagement des logements sur site.

Pour autoriser la Ville à s'adapter aux complexités spécifiques des projets sans intégrer dans le Plan officiel des détails prescriptifs, on peut prévoir, dans les Lignes de conduite pour la mise en œuvre du zonage d'inclusion, des déclencheurs pour les durées d'occupation, ainsi que les seuils minimums d'aménagement.

## Orientation

Les politiques du Plan officiel devraient autoriser l'aménagement hors site des logements relevant du zonage d'inclusion, strictement à la discrétion de la Ville, en apportant une modification au *Règlement de zonage* ou en faisant appel à un autre processus équivalent, selon les modalités indiquées dans les Lignes de conduite pour la mise en œuvre du zonage d'inclusion. Afin d'assurer la viabilité opérationnelle, on pourra aménager des logements hors site à la condition que le demandeur de permis démontre une « amélioration des résultats dans l'aménagement des logements » et respecte d'autres critères établis dans ces lignes de conduite.

## Raison d'être et commentaires

- **Précédent dans d'autres municipalités** : La modification du *Règlement de zonage* pour obliger à aménager des logements hors site cadre avec les approches adoptées par la Ville de Toronto et la Ville de Mississauga : dans ces cas, l'aménagement de logements hors site ne serait autorisé qu'à la discrétion de la Ville, dans les cas où le demandeur de permis peut démontrer une « amélioration des résultats dans l'aménagement des logements ».
- **Approche de substitution** : En établissant une approche de substitution pour s'assurer d'aménager des logements hors site, la Ville offre la marge de manœuvre permettant de recourir à des solutions ingénieuses et à des partenariats, en proposant aux promoteurs immobiliers un parcours simplifié pour s'acquitter de leurs obligations sans avoir à apporter une modification officielle au *Règlement de zonage*.
- **Promoteurs de projets au taux du marché** : Les commentaires indiquent que bien que l'aménagement de logements hors site offre une marge de manœuvre souhaitée dans les scénarios complexes, il s'agira probablement d'une option secondaire. Les promoteurs de logements locatifs construits à cette fin ont fait observer que les logements sur site relevant du zonage d'inclusion sont généralement plus économiques que des logements hors site distincts.
- **Secteur des organismes fournisseurs de logements à but non lucratif** : Les représentants de ce secteur ont fait savoir qu'ils souhaitaient ardemment nouer des partenariats dans la réalisation des logements hors site, en précisant qu'il s'agissait d'un mécanisme essentiel pour faire l'acquisition de « blocs de logements » ou de se voir affecter de terrains afin d'accroître l'envergure de leurs opérations.

## À quoi faut-il chiffrer le seuil minimum d'aménagement?

### Analyse

En établissant un seuil minimum d'aménagement, il faut harmoniser les objectifs de densification de la Ville dans la désignation des « carrefours protégés » (les « carrefours »), les exigences administratives et les contraintes réglementaires imposées par le gouvernement provincial pour les taux de réservation maximums. En déterminant un seuil minimum d'aménagement, il faut tenir compte des objectifs du Plan officiel se rapportant aux exigences de densité minimums, du type de forme bâtie auquel s'appliquent les politiques du zonage d'inclusion, ainsi que des aspects stratégiques des économies opérationnelles pour assurer la pérennité administrative et veiller à ce que les politiques du zonage d'inclusion ne découragent pas les « logements intermédiaires manquants », ni la densification des immeubles de faible hauteur.

En établissant un seuil mixte, d'après le nombre de logements et la superficie brute au sol (SBS), on crée un mécanisme clair qui permet de capter l'envergure des projets d'aménagement de moyenne et de grandes densités qui caractérisent la croissance dans les ZPGSTC d'Ottawa. Ce seuil, qui cadre avec les politiques du Plan officiel pour les « carrefours », cible les typologies spécifiques des immeubles de grande densité et des immeubles polyvalents d'envergure, destinées à ces nœuds de transports en commun.

### Concordance avec les politiques du Plan officiel (sections 3 et 6)

La section 3 oblige à respecter des cibles minimums de densité pour les secteurs de la croissance stratégique, qui comprennent la désignation des « carrefours », comprise entre 150 habitations par hectare net pour les « carrefours » de banlieue et 350 habitations pour les « carrefours » du Centreville. Selon la section 6 du Plan officiel, la désignation des « carrefours » constitue la grande priorité dans les plus grands efforts de densification de la Ville, en autorisant et en encourageant les typologies de grande densité pour définir ces nœuds de transports en commun.

### Structure-cadre du Rapport d'évaluation

Dans ce rapport, on évalue la viabilité financière des prototypes « repères » compris entre 223 et 438 logements. Ces scénarios démontrent que les travaux prototypiques d'aménagement qui se déroulent dans les ZPGSTC définissent l'échelle selon laquelle le zonage d'inclusion est destiné à s'appliquer dans l'ensemble des transects. Bien que ces scénarios confirment la viabilité des projets de grande envergure, la structure-cadre réglementaire doit aussi faire état des projets d'aménagement qui ont parfois moins d'envergure que les prototypes modélisés, mais qui sont essentiels pour atteindre les cibles de densité sur les parcelles de moindre superficie.

### Établissement du référentiel de 80 logements

La loi provinciale est un facteur essentiel dans la détermination du seuil : elle plafonne strictement le taux de réservation à 5 % du nombre total de logements ou à 5 % de la superficie

brute au sol totale, ce qui pourrait donner lieu à une contrainte dans le calcul de la réalisation des « logements entiers ».

Le Rapport d'évaluation établit à 65 mètres carrés la superficie moyenne de logements aménagés dans le transect du centre-ville. Si le seuil établi pour le nombre de logements est trop faible, en arrondissant une fraction obligatoire au nombre entier le plus proche, on pourrait par mégarde autoriser un promoteur à aménager des logements inférieurs au logement entier (par exemple, pour aménager 5 % de 75 logements, il faudrait construire 3,75 logements abordables). En vertu de la loi, la Ville ne serait pas autorisée à demander le quatrième logement sans contrevenir au plafond de 5 % indiqué dans le *Règlement de l'Ontario 232/18*. Dans les transects dans lesquels la superficie moyenne des logements est moindre et dans lesquels la quantité est généralement plus élevée, en établissant un seuil minimum pour l'aménagement des logements, on permet à la Ville de sécuriser une « grappe » référentielle de logements pour justifier l'envergure opérationnelle des projets.

Pour sécuriser une grappe significative de quatre logements abordables entiers sans dépasser le plafond fixé dans la loi, il faut prévoir au moins 80 logements dans les projets d'aménagement. En fixant le seuil à 80 logements, on s'assure que le taux de réservation est suffisant pour produire un nombre entier de quatre logements relevant du zonage d'inclusion, ce qui respecte toujours rigoureusement la limite de 5 %.

L'application d'un taux de réservation à la superficie résidentielle totale permet de profiter de la marge de manœuvre dans l'aménagement des logements relevant du zonage d'inclusion en évitant la complexité dans le respect des taux de réservation dans l'éventualité où l'on obtient des fractions dans le calcul du nombre de logements. Cette approche cadre avec les politiques du Plan officiel, en établissant un éventail proportionnel de logements et en offrant aux promoteurs la marge de manœuvre qui leur permet de déterminer la taille finale des logements et le nombre de logements afin de répondre aux exigences du zonage d'inclusion.

### **Captation du parc immobilier « de luxe » dans la superficie brute au sol**

L'intégration d'un seuil pour la superficie brute au sol (SBS) permet de s'assurer que les projets d'aménagement dont la superficie au sol est vaste, mais dont le nombre de logements est moindre (par exemple dans les immeubles en copropriété dont la superficie moyenne des logements est vaste) restent admissibles aux contributions du zonage d'inclusion. Un immeuble de 40 logements dont la superficie moyenne du logement est de l'ordre de 150 mètres carrés donne une SBS résidentielle de 6 000 mètres carrés. En tenant compte de la SBS comme indicateur qui déclenche le zonage d'inclusion, on évite une faille dans les cas où l'immeuble correspond effectivement à l'échelle physique d'un projet d'aménagement de plus grande densité, sans toutefois atteindre le seuil fixé pour le nombre de logements en raison de la consolidation des logements.

## Orientation

Les politiques du Plan officiel et les règlements d'application du *Règlement du zonage d'inclusion* devraient déclencher le zonage d'inclusion pour les projets d'aménagement de 80 logements ou plus ou de 6 000 mètres carrés ou plus de superficie brute au sol (SBS) résidentielle.

## Raison d'être et commentaires

- **Efficiences opérationnelles** : En fixant le seuil à ce niveau, on favorise la pérennité administrative. On concentre les ressources municipales dans les projets de grande envergure qui permettent de produire une « masse critique » de logements abordables, au lieu de créer un parc fragmenté de logements éparpillés (par exemple deux logements dans un immeuble de 40 logements), ce qui peut obliger à consacrer des ressources considérables à la surveillance et à la gestion.
- **Promotion des diverses formes de logements** : En priorisant les projets de grande envergure, cette politique protège la viabilité de la densification à moindre échelle, ce qui est essentiel pour la croissance dans les zones moins denses comme le transect du secteur de banlieue. Elle permet de s'assurer qu'on peut réaliser les projets intercalaires de moindre hauteur, de moyenne hauteur et de « logements intermédiaires manquants » sans la complexité administrative des exigences du zonage d'inclusion, ce qui permet d'éviter de faire obstacle à la densification en douceur dans les ZPGSTC.
- **Contexte des politiques comparables** : Les municipalités comparables font appel à des seuils minimums pour réagir directement, du point de vue des politiques, au contexte de l'aménagement local et pour corriger l'inefficacité administrative dans la gestion des logements relevant du zonage d'inclusion quand leur nombre est modeste. Le déclencheur du logement et de la superficie brute au sol est un détail essentiel de la mise en œuvre, pensé pour consacrer des ressources administratives aux secteurs dans lesquels ils ont le plus d'impact.
  - **Ville de Toronto** : Le seuil est fixé à 100 logements ou à 8 000 mètres carrés de superficie brute au sol.
  - **Ville de Mississauga** : Le seuil est fixé à 50 logements ou à 3 600 mètres carrés de superficie brute au sol.

## La Ville doit-elle percevoir le produit net de la vente des logements abordables?

### Analyse

Le *Règlement de l'Ontario 232/18* donne aux municipalités le pouvoir de percevoir une part du « produit net » de la vente des logements abordables; cette part est plafonnée à 50 %. Sans cette disposition, le propriétaire du secteur privé pourrait récolter une manne subventionnée par l'État simplement parce qu'il surpasse la période d'abordabilité de 25 ans. En percevant une part de ce produit, la Ville peut réinvestir la valeur produite par la politique du zonage d'inclusion dans le

Fonds de réserve pour le logement abordable afin de subventionner les éventuels projets de logements abordables.

Pour que les ventes se déroulent pendant la période d'abordabilité, en s'en remettant à une convention restrictive sur titres, on pourrait créer un système qui s'autogérerait essentiellement. Cette convention pourrait obliger l'avocat du vendeur à vérifier les conditions d'admission de l'acheteur selon les revenus comme conditions pour conclure l'opération, ce qui allégerait le fardeau administratif de la Ville, qui interviendrait comme intermédiaire dans les transactions privées.

### Orientation

Les politiques du Plan officiel établiront l'approche spécifique à adopter pour déterminer le produit net de la vente des logements abordables, en imposant les conditions suivantes :

- **Fin de la période (après 25 ans) :** La Ville doit percevoir 50 % du produit net dans l'éventualité dans laquelle un logement en propriété abordable est vendu au prix du marché suivant l'expiration de la période d'abordabilité.
- **Pendant la période (entre la 1<sup>ère</sup> et la 25<sup>e</sup> années) :** Les contrats obligatoires enregistrés sur titres comprendront une convention restrictive pour régir les conditions de la revente. Cette convention précisera que tous les logements vendus pendant la période d'abordabilité doivent l'être aux ménages admissibles qui respectent les seuils spécifiques de la vérification des revenus selon les modalités exposées dans les règlements d'application du *Règlement sur le zonage d'inclusion*.
- **Exigence du Règlement municipal :** Les règlements d'application du *Règlement sur le zonage d'inclusion* obligeront expressément à verser à la Ville cette part du produit net : il s'agira d'une condition obligatoire du projet d'aménagement.

### Raison d'être et commentaires

- **Précédent dans d'autres municipalités :** Cette approche cadre avec les règles de l'art des municipalités comparables. La Ville de Toronto et la Ville de Mississauga ont toutes deux adopté la part maximum de 50 % afin de protéger l'intérêt public et de décourager les « opérations de vente-achat » réalisées pour des fins personnelles.
- **Efficiences administrative :** Le recours à des conventions restrictives pourrait constituer un outil administratif plus efficace que l'intervention directe de la municipalité ce qui permettrait de réduire la nécessité de faire intervenir le personnel de la Ville dans les différentes transactions privées.

## La Ville doit-elle fixer des périodes de transition pour le zonage d'inclusion?

### Analyse

La mise en œuvre d'une période de transition définie est un mécanisme décisif pour réduire les points de crispation pendant le déploiement initial de la politique. En prévoyant un créneau clair

avant que les exigences obligatoires prennent effet, la Ville s'assure que les projets qui se situent déjà dans les phases préalables au dépôt de la demande ou dans les phases de la conception peuvent remanier leurs états financiers pro forma pour tenir compte des nouvelles obligations relatives aux coûts. Cette approche réduit le risque de freiner l'activité d'aménagement et favorise une évolution plus harmonieuse dans l'adoption d'un nouvel environnement réglementaire, en veillant à ce que la mise en œuvre de la politique ne nuise pas par mégarde à des projets déjà bien avancés dans le processus de planification.

## Orientation

Le *Règlement sur le zonage d'inclusion* fera état d'une période de transition d'au moins deux ans (harmonisée avec la période de déclaration bisannuelle) afin de donner à l'industrie de la promotion immobilière un délai d'exécution suffisant pour intégrer, dans les projets en gestation, les exigences relatives aux logements abordables.

## Raison d'être et commentaires

- **Commentaires de l'industrie** : Les parties prenantes de l'industrie ont fait savoir qu'il est essentiel de prévoir une période de transition pour tenir fidèlement compte du coût du zonage d'inclusion dans les budgets d'aménagement des projets. Elles ont insisté pour dire que sans ce délai d'exécution, les projets dans lesquels on a déjà établi des valeurs foncières d'après des hypothèses antérieures donneraient lieu à des difficultés du point de vue de la viabilité. En prévoyant une période de transition d'au moins deux ans liée aux modifications à apporter aux taux de réservation en raison des variations du marché et des besoins en logements, on instituerait un référentiel pour l'industrie.
- **Précédent dans d'autres municipalités** : Les municipalités comparables (Toronto et Mississauga) ont confirmé que l'application de périodes de transition raisonnables constituait une stratégie fructueuse. Les membres du personnel de ces administrations ont fait observer que cette approche favorisait l'administration de la politique et permettait de nouer des liens de collaboration avec l'industrie de la promotion immobilière pendant la phase de la mise en œuvre.

## Comment établir les autres programmes d'incitation?

### Analyse

Les récents changements apportés à la Loi (soit la *Loi de 2022 visant à accélérer la construction de plus de logements*) ont simplifié le paysage des programmes d'incitation en établissant un lien direct entre les exemptions financières et la définition provinciale de l'« unité d'habitation abordable ». Font essentiellement partie de ces exemptions officielles :

- les redevances d'aménagement (RA);
- les redevances pour avantages communautaires (RAC);
- les conditions de l'affectation des terrains à la création de parcs.

Le personnel de la Ville sait qu'un certain nombre de nouveaux programmes d'incitation provinciaux et fédéraux sont déjà en place ou seront bientôt recentrés et qu'il existe des programmes d'incitation municipaux, dont la marge de manœuvre dans les redevances d'aménagement, les avantages communautaires, la compensation financière au lieu des places de stationnement et des programmes comme le Programme fiscal du Plan d'améliorations communautaires pour les logements abordables, qui peuvent valoriser et modifier le degré d'abordabilité — avec ou sans le zonage d'inclusion comme mesure supplémentaire.

En s'en remettant aux Lignes de conduite pour la mise en œuvre dans l'administration des programmes d'incitation supplémentaire approuvés par le Conseil municipal (comme le Plan d'améliorations communautaires pour les logements abordables ou les éventuels programmes de subventions), la Ville garde sa marge de manœuvre. On s'assure ainsi que si le Conseil municipal décide d'adopter éventuellement d'autres programmes d'incitation, on peut mettre à jour avec efficacité la mécanique administrative des Lignes de conduite sans avoir à modifier le Plan officiel.

### Orientation

Les politiques du Plan officiel et le *Règlement municipal sur le zonage d'inclusion* établiront que les « mesures et programmes d'incitation » principaux prévus pour assurer le zonage d'inclusion constituent les exemptions officielles obligatoires en vertu de la loi provinciale. Tous les programmes d'incitation discrétionnaires supplémentaires qui pourraient être adoptés par le Conseil municipal pour obtenir de meilleurs résultats dans l'aménagement des logements seront précisés et administrés conformément aux Lignes de conduite pour la mise en œuvre du zonage d'inclusion.

Les Lignes de conduite pour la mise en œuvre rappelleront les conditions d'admission des Plans d'améliorations communautaires, dont le Plan d'améliorations communautaires pour le logement abordable, et inviteront les promoteurs immobiliers à envisager de fixer les taux des logements abordables afin de respecter les critères du zonage d'inclusion et des plans d'améliorations communautaires afin d'avoir accès aux avantageux programmes d'incitation financière du Plan d'améliorations communautaires.

### Raison d'être et commentaires

- **Cadrage des lois** : L'admissibilité aux exemptions prévues dans les lois (redevances et frais) est déterminée strictement en respectant les critères de l'abordabilité exprimés dans le Bulletin provincial applicable.
- **Pouvoirs discrétionnaires de la municipalité** : La Ville n'est pas obligée d'offrir de programmes d'incitation financière au-delà des exemptions prévues dans les lois pour la conformité de base.
- **Application des Lignes de conduite** : Les procédures de validation de l'admissibilité et de l'administration des programmes d'incitation discrétionnaire seront déterminées conformément aux Lignes directrices pour la mise en œuvre du zonage d'inclusion.

- **Cumul des programmes d'incitation** : L'intégration, dans la structure-cadre du zonage d'inclusion, du Plan d'améliorations communautaires pour le logement abordable, même si cette structure-cadre prévoit des conditions d'admission plus rigoureuses pour l'ampleur et la durée de l'abordabilité, offre l'occasion de prévoir d'autres mesures d'incitation pour assurer la viabilité des projets et compenser les revenus perdus liés à la réalisation obligatoire des logements abordables.

## Quand la Ville doit-elle mettre à jour le Rapport sur l'évaluation du zonage d'inclusion?

### Analyse

Le cycle quinquennal de mise à jour prévu dans la loi constitue un « filet de sûreté », qui permet de s'assurer que les besoins en logements et les données sur la viabilité sont à jour. Or, puisqu'on a recommandé de commencer par appliquer un taux de réservation de 0 %, la Ville doit se doter d'un mécanisme réceptif pour « mettre en application » la politique lorsque le marché reprend du mieux.

Une approche prévoyant un « déclencheur du marché » permet de s'assurer que la Ville ne se prive pas du créneau qui s'offre à elle pendant un regain d'activité sur le marché. Une mise à jour en temps voulu du Rapport d'évaluation apporte la justification financière nécessaire pour étayer un rapport à présenter au Comité de planification pour recommander une modification du *Règlement de zonage* afin de porter à plus de 0 % le taux de réservation.

Essentiellement, la Ville ne doit pas s'en remettre exclusivement aux constatations de la « viabilité » dans le Rapport d'évaluation pour justifier la hausse du taux de réservation. L'alinéa 6 du paragraphe (1) de l'article 2 du *Règlement de l'Ontario 232/18* n'exige qu'une « analyse des répercussions potentielles sur le marché du logement et sur la viabilité financière de l'exploitation », sans exiger expressément de preuves de viabilité avant de mettre en œuvre le zonage d'inclusion. Autrement dit, la Ville pourrait adopter le point de vue de l'équité dans un éventuel rapport d'évaluation à partir duquel le Conseil municipal pourrait décider d'accroître le taux de réservation.

### Orientation

Alors que le *Règlement de l'Ontario 232/18* oblige à mettre à jour le Rapport d'évaluation tous les cinq ans, les politiques du Plan officiel établiront une structure de surveillance portant à la fois sur le « déclencheur du marché » et sur les « besoins en logements » afin de s'assurer que le programme reste adapté à l'évolution de la conjoncture.

- **Déclencheur du marché** : Les politiques obligeront le personnel à surveiller chaque année les principaux indicateurs du marché (par exemple le volume des transactions foncières, les taux d'absorption de la location et la stabilisation des coûts de construction). Si la surveillance permet de constater que la conjoncture du marché s'est améliorée suffisamment

pour justifier un apport obligatoire en logements abordables, le personnel de la Ville lancera une mise à jour anticipée du Rapport d'évaluation.

- **Déclencheur des besoins en logements** : Les politiques obligeront le personnel à surveiller les indicateurs de l'Évaluation des besoins en logements (dont les besoins impérieux en logements, les ratios des frais de logement par rapport aux revenus et les taux d'inoccupation) ou d'autres données municipales, provinciales ou fédérales essentielles. Si la surveillance démontre que les besoins en logements abordables augmentent, la Ville pourrait lancer la mise à jour du Rapport d'évaluation en tenant compte des objectifs de l'équité sociale de concert avec les considérations du marché.

#### Raison d'être et commentaires

- **Prévisibilité** : Les parties prenantes ont précisé qu'elles devaient être en mesure de prédire quand et dans quelle mesure le taux de réservation changerait. En codifiant dans une politique l'approche du « déclencheur du marché », la Ville fait savoir clairement à l'industrie de la promotion immobilière que les hausses de ce taux seront fondées sur des statistiques probantes et liées à des indicateurs spécifiques de la reprise économique, plutôt qu'à des délais arbitraires.
- **Besoins en équité** : En intégrant la surveillance des besoins en logements, la Ville s'assure que la structure-cadre du zonage d'inclusion est non pas un outil financier statique, mais plutôt une politique du logement réceptive. Cette approche à double voie permet à la Ville d'apporter aux changements de la politique une justification transparente, appuyée par des données, que ces changements soient portés par le marché ou répondent à un besoin urgent de corriger une pénurie dans le logement abordable.
- **Agilité administrative** : Cette structure-cadre permet à la Ville de lancer l'examen du taux de réservation en prévision du cycle quinquennal standard dès que les statistiques probantes, sur le marché ou sur les questions sociales, indiquent qu'une réévaluation est bien fondée, ce qui permet de s'assurer que la politique continue de représenter un outil proactif pour maximiser les bienfaits publics.

### 4.3 Lignes de conduite pour la mise en œuvre

Afin d'assurer l'efficacité opérationnelle et la réceptivité, le personnel de la Ville propose de mettre au point les Lignes de conduite pour la mise en œuvre du zonage d'inclusion afin de tenir compte de la mécanique détaillée du programme. L'intention de ces lignes de conduite consiste à codifier les impératifs opérationnels qui ne constituent pas des obligations de la loi afin de les inclure dans le Plan officiel ou dans le *Règlement de zonage*.

En séparant, des procédures opérationnelles, les exigences de la loi pour la politique du zonage d'inclusion et pour les règlements d'application, cette approche allège considérablement le fardeau administratif des modifications à apporter éventuellement. Elle permet de s'assurer que la Ville peut rapidement adapter les protocoles administratifs à l'évolution de la conjoncture du

marché ou aux règles de l'art, en mettant à la disposition de l'industrie de la promotion immobilière un manuel consolidé clair des exigences à respecter.

Les considérations suivantes définissent l'orientation des mécanismes opérationnels à appliquer pour opérationnaliser efficacement cette structure-cadre.

## Doctrine de la mise en œuvre

Le Guide établira les principes-cadres (soit l'équité, l'accessibilité, la transparence et la simplicité administrative) à adopter pour piloter l'interprétation des lignes de conduite et les solutions à apporter aux cas particuliers

### Lignes de conduite pour les normes et la conception des logements

- **Intégration** : Normes de conception permettant de s'assurer que les logements abordables sont visuellement indistinguables des logements offerts au prix du marché et d'avoir en commun des entrées, des ascenseurs et des halls.
- **Accès aux commodités** : Confirmation selon laquelle les résidents des logements abordables ont accès à toutes les commodités intérieures et extérieures (comme les piscines, les gymnases et les salles de fête) aux mêmes conditions que les résidents des logements offerts au prix du marché.
- **Échelonnement par phases** : Exigences à respecter pour que les logements abordables soient prêts à occuper en même temps que les logements offerts au prix du marché afin d'éviter les retards dans la mise en service.

### Admissibilité et sélection des ménages

- **Vérification des revenus** : Marche à suivre pour demander les données provinciales sur les revenus (par exemple les données sur les zones de marché régionales) afin de déterminer les conditions maximums d'admission des revenus des ménages.
- **Processus de sélection** : Protocoles pour gérer la sélection des locataires et des acheteurs (par exemple à partir de processus de sélection randomisée ou de listes d'attente centralisées) afin d'assurer l'équité dans l'accès aux logements.

### Administration

- **Détermination du taux d'abordabilité** : Protocoles pour la mise à jour et la publication annuelles des loyers abordables et des prix d'achat. Les lignes de conduite préciseront les dates de publication de ces loyers et de ces prix (soit après la diffusion du Bulletin provincial annuel), ainsi que les modalités de leur calcul pour certains types de logements afin de s'assurer que les promoteurs ont une bonne idée des cibles de prix et que ces cibles sont prévisibles.
- **Surveillance et conformité** : Protocoles pour la vérification continue de l'occupation et de l'abordabilité. Il s'agit entre autres de recueillir les données nécessaires pour le rapport bisannuel obligatoire du Conseil municipal (par exemple pour le suivi du nombre de

logements, des lieux et de l'ampleur de l'abordabilité) ainsi que des procédures pour les vérifications annuelles de la conformité (soit l'examen des relevés des loyers et des conditions d'admission des locataires).

- **Location** : Lignes de conduite pour les « plans d'accès des locataires », formules de contrôle des loyers (liées aux lignes de conduite du gouvernement provincial) et rapports annuels sur la conformité.
- **Propriété** : Procédures pour calculer les prix de revente maximums et la part de la Ville dans le « produit net » conformément au Bulletin provincial applicable.
- **Location à bail et achat de blocs de logements** : Options et procédures pour les accords de location à bail et d'achat de « blocs » de logements (location à bail ou achat de différents logements à but non lucratif).

### Critères de l'aménagement des logements hors site

- **Structure-cadre de l'évaluation** : Aide-mémoire permettant au personnel d'évaluer l'« amélioration des résultats du logement » (par exemple en se demandant si les propositions permettent d'approfondir l'abordabilité ou de produire plus de logements de taille familiale).
- **Normes de proximité** : Clarté de la définition de la notion de « proximité » (soit dans la même ZPGSTC ou dans un rayon spécifique).
- **Déclencheurs des délais** : Exigences établissant le lien entre la mise en service des logements hors site et des permis de construire ou l'occupation des logements aménagés aux prix du marché.

### Paramètres des accords

- **Objet des accords normalisés** : Définition de l'objet type (par exemple les assurances à souscrire, les indemnités et les dispositions en cas de défaut) et intégration des paramètres opérationnels définis ci-dessus (soit les normes dans l'aménagement des logements, les conditions d'admission et d'administration) pour s'assurer de faire appel à une structure-cadre d'application complète au sens de l'Accord sur le zonage d'inclusion de l'article 35.2 de la Loi.

On propose de mettre au point les Lignes de conduite pour la mise en œuvre lorsqu'on aura adopté la modification du Plan officiel ou la modification du *Règlement de zonage* pendant la période de transition proposée dans les recommandations ci-dessus et avant de réévaluer les taux applicables pour le zonage d'inclusion.

## 5.0 CONCLUSION

Ce document décrit dans leurs grandes lignes l'objet et la structure des modalités de mise en œuvre du zonage d'inclusion à Ottawa et recommande d'adopter la structure-cadre complète des politiques et des règlements nécessaire pour mettre en œuvre cet outil. Le tableau 2 ci-après décrit la structure-cadre proposée.

**Tableau 2 : Structure-cadre proposée pour les politiques**

| Paramètres                                | Recommandations   |
|---|---|
| <b>Application géographique</b>           | Appliquer la structure-cadre entièrement dans les zones protégées des grandes stations de transports en commun (ZPGSTC). À l'heure actuelle, on ne recommande pas d'adopter l'approche du sous-marché.  |
| <b>Seuil minimum d'aménagement</b>        | 80 logements ou plus ou 6 000 mètres carrés ou plus de superficie brute au sol (SBS) pour l'habitation, applicables à l'aménagement des logements locatifs construits à cette fin et des logements en copropriété.  |
| <b>Taux de réservation maximum</b>        | 0 %, sous réserve de l'examen dans le cadre de la prochaine évaluation du marché.   |
| <b>Période de transition</b>              | Le <i>Règlement de zonage</i> prévoira une période de transition d'au moins deux ans dans les cas où l'on propose d'augmenter le taux de réservation existant.  |
| <b>Durée de l'abordabilité</b>            | 25 ans  |
| <b>Ampleur de l'abordabilité</b>          | Harmoniser la définition du terme « abordable » avec la nouvelle définition municipale de l'abordabilité unifiée et fondée sur les revenus dans la prochaine mise à jour du Plan décennal de logement et de lutte contre l'itinérance, en l'harmonisant avec le « Bulletin relatif aux unités d'habitation abordables pour l'application de la <i>Loi de 1997 sur les redevances d'aménagement</i> ».   |
| <b>Fourchette des revenus des ménages</b> | Du quatrième au sixième déciles de revenus (ménages propriétaires et locataires) selon les modalités indiquées dans le « Bulletin relatif aux unités d'habitation abordables pour l'application de la <i>Loi de 1997 sur les redevances d'aménagement</i> ».  |
| <b>Mesures et programmes d'incitation</b> | Concordance avec les programmes existants de SPHIF et avec les programmes complémentaires à explorer dans l'élaboration des Lignes de conduite pour la mise en œuvre du zonage d'exclusion; l'impact des redevances d'aménagement provinciales et municipales, du règlement financier des frais relatifs aux terrains à vocation de parc (RFFRTP) et des exemptions au titre des redevances pour avantages communautaires (RAC) sera évalué dans les prochains rapports d'évaluation du marché. |

|   |   |
|---|---|
| <b>Normes sur l'aménagement des logements</b> | Normes proportionnelles à l'éventail des logements de la constituante des travaux d'aménagement du marché.  |
| <b>Logements hors site</b>                    | Logements autorisés grâce à une modification du <i>Règlement de zonage</i> ou à un autre processus équivalent selon les modalités indiquées dans les Lignes de conduite pour la mise en œuvre du zonage d'inclusion.  |
| <b>Maintien de l'abordabilité</b>             | Convention restrictive à ajouter sur titre en précisant les valeurs de revente et de location indexées selon les niveaux de l'abordabilité définis et mis à jour périodiquement dans le « Bulletin relatif aux unités d'habitation abordables pour l'application de la <i>Loi de 1997 sur les redevances d'aménagement</i> ». |
| <b>Contrats</b>                               | Obliger le propriétaire des biens-fonds à conclure un accord avec la municipalité pour s'assurer qu'il continue de respecter les exigences du zonage d'inclusion; accord à enregistrer sur titre.   |
| <b>Évaluations du marché du logement</b>      | Les politiques du Plan officiel établiront une structure-cadre pour la surveillance des « déclencheurs du marché » et des « besoins en logements » afin de s'assurer que le programme reste adapté à l'évolution de la conjoncture.   |
| <b>Produit net de la revente</b>              | La Ville doit percevoir 50 % du produit net dans l'éventualité où un logement en propriété abordable est vendu au prix du marché suivant l'expiration de la période d'abordabilité.   |

L'approche recommandée permet de compter aujourd'hui sur les pouvoirs législatifs nécessaires et sur la structure réglementaire voulue, en faisant appel, à titre provisoire, à un taux de réservation initial de 0 % jusqu'à la prochaine réévaluation du marché pour s'assurer que l'aménagement des logements dans les ZPGSTC d'Ottawa n'est plus entravé alors que le marché du logement continue de s'adapter aux mutations rapides des politiques fédérales, provinciales et municipales sur le logement. Cette stratégie concorde avec les constatations du Rapport d'évaluation du zonage d'inclusion, respecte les exigences réglementaires des lois provinciales et intègre les commentaires critiques de l'industrie de la promotion immobilière et du secteur de la construction de logements à but non lucratif.

## 5.1 Considérations relatives à l'administration et à la surveillance

Il est important de noter que même si les instruments de la *Loi sur l'aménagement du territoire* (soit le Plan officiel et le *Règlement de zonage*) constituent les outils de la mise en œuvre, le zonage d'inclusion doit faire appel à une importante structure-cadre administrative, juridique et de coordination, qu'il faut mettre en œuvre, doter de ressources et actualiser : les promoteurs immobiliers doivent donc déposer des contrats signés et enregistrés sur titres, et il faut assurer le suivi et la surveillance des différents logements produits dans le cadre du zonage d'inclusion pendant la durée de leur période d'abordabilité.

En outre, les premières discussions avec les organismes fournisseurs de logements à but non lucratif ont permis de préciser que le taux de 5 % des logements dans l'aménagement éventuel

d'immeubles en copropriété n'assurerait pas l'envergure du logement gérable pour un organisme fournisseur de logements à but non lucratif, à administrer au nom du promoteur de ces logements; il faudrait donc envisager, si on le juge nécessaire, une solution permettant de regrouper les propriétés (logements hors site) ou d'acquérir des logements en bloc à administrer par la Ville ou par une autre entité.

Il faut mettre au point cette structure-cadre et la préparer avant que le zonage d'inclusion devienne une exigence obligatoire. En outre, les lois provinciales obligent à déposer des rapports à intervalles réguliers et des évaluations du marché révisées. Voici les principaux outils à mettre au point :

- Élaborer les clauses normalisées des accords de zonage d'inclusion et enregistrer les modes d'occupation, les résultats de la vérification des revenus, les contrôles de la revente, la répartition du produit net et la surveillance de la conformité.
- Intégrer les parcours dans l'approbation du zonage d'inclusion dans les circuits de travail des plans d'implantation et des permis de construire (conformité du zonage) afin de réduire les retards.
- Préparer chaque année le Rapport sur le rendement du zonage d'inclusion (conformément au *Règlement de l'Ontario 232/18*), ainsi qu'une mise à jour complète de l'évaluation du zonage d'inclusion tous les cinq ans.
- Conclure des accords de partenariat avec les organismes à but non lucratif pour la location à bail et l'achat des logements en blocs relevant du zonage d'inclusion afin de maximiser la stabilité de l'abordabilité si on le juge nécessaire et dans les cas réputés utiles.
- Finaliser les « Lignes directrices pour la mise en œuvre » détaillées afin d'établir une structure claire et des lignes de conduite pour la mise en œuvre du zonage d'inclusion à l'intention du personnel et de l'industrie de la promotion immobilière.

## 5.2 Planification de l'équité à long terme du logement

Le zonage d'inclusion est un outil puissant, même s'il faut faire preuve de patience compte tenu de la conjoncture actuelle du marché du logement, et doit être considéré comme « une option parmi tant d'autres » pour améliorer l'abordabilité du logement de concert avec la réforme réglementaire, les programmes d'incitation financière et la mise en service directe des logements. En imposant tout de suite le zonage d'inclusion, on pourrait créer des points de crispation dans un marché du logement déjà soumis à des contraintes, ce qui aurait pour effet de retarder encore les projets ou de les rendre non viables.

Il est donc primordial d'adopter un point de vue à plus long terme dans le zonage d'inclusion. Il faudrait se pencher sur le parcours menant au zonage d'inclusion selon le point de vue de la promotion de l'équité sociale et du logement dans les projets d'aménagement axés sur les transports en commun pour les cas dans lesquels le marché devient plus stable. Puis, dans les

considérations relatives à la politique, il faudrait se pencher sur les modalités selon lesquelles le zonage d'inclusion pourrait « se superposer » à d'autres programmes d'incitation ou d'aide de l'administration municipale ou d'autres ordres de gouvernement afin de « compenser » l'impact immédiat sur la viabilité.

Bien que le marché ne puisse pas, à l'heure actuelle, assurer les taux de réservation obligatoires sans nuire potentiellement à l'offre de logements, la mise en œuvre de la structure-cadre de la politique du zonage d'inclusion à cette étape permet à la Ville de s'adapter rapidement aux nouveaux programmes, aux nouvelles mesures d'incitation et aux mutations du marché. En établissant cette structure-cadre aujourd'hui, la Ville sera en mesure de « mettre en application » les exigences du zonage d'inclusion lorsque la conjoncture prendra du mieux et dans les cas où l'érosion de l'équité du logement oblige l'État à intervenir dans le marché du logement.

En adoptant cette approche des « déclencheurs du marché », la Ville est en mesure de s'adapter à la mutation de la conjoncture du logement. En établissant aujourd'hui la structure-cadre complète des politiques et des règlements, on s'assure que la Ville est mieux en mesure d'adopter progressivement les exigences obligatoires du logement abordable sur la foi de la viabilité démontrée du marché et dans l'éventualité où l'équité du logement non loin des transports en commun continue de s'effriter.

### 5.3 Prochaines étapes

Le public peut prendre connaissance des rapports techniques et des documents, dont le Rapport sur l'évaluation du marché du logement et l'évaluation par les pairs, et les commenter sur la [page Web portant sur le zonage d'inclusion](#); il faut prendre connaissance de ces documents à la lumière du contenu du présent document.

Nous proposons de soumettre au Comité en **mars 2026** un rapport complet ainsi que les modifications que nous proposons d'apporter au Plan officiel et au *Règlement de zonage* pour faire état de la structure-cadre du zonage d'inclusion, ce qui correspond aux engagements du gouvernement fédéral et de la Ville. Nous mettrons au point la version détaillée des Lignes de conduite pour la mise en œuvre du zonage d'inclusion ainsi que les critères des déclencheurs du marché pour l'éventuelle réévaluation de la conjoncture lorsque le Conseil municipal aura pris connaissance de ces modifications et qu'il aura donné ses directives au personnel dans la foulée du dépôt du rapport et des modifications à apporter au *Règlement de zonage*.

Les commentaires et les avis portant sur ce document pour discussion et sur les politiques-cadres proposées doivent nous parvenir au plus tard le **6 février 2026** pour être étudiés avant le dépôt des recommandations finales auprès du Comité. Veuillez communiquer avec **David Wise, coordonnateur du Fonds fédéral d'accélération du logement** par courriel ([David.wise@ottawa.ca](mailto:David.wise@ottawa.ca)) pour déposer vos commentaires ou pour vous tenir au fait de l'évolution de cet outil de gestion du logement.