
Mise en œuvre de l'examen de l'évaluation des sites d'enfouissement

Novembre 2016





Le 18 novembre 2016

L'honorable Charles Sousa
Ministre des Finances
7 étage, Édifice Frost Sud
7, Croissant Queen's Park
Toronto (Ontario) M7A 1Y7

Monsieur le Ministre,

Je vous écris pour vous présenter mon rapport final sur la mise en œuvre des recommandations de l'examen de l'évaluation des sites d'enfouissement pour la période de transition de 2017 à 2020.

En octobre 2016, j'ai été embauché par le ministère des Finances pour le conseiller sur la mise en œuvre de certains aspects techniques de la transition relatifs aux recommandations du rapport sur l'examen de l'évaluation des sites d'enfouissement que j'ai remis en avril 2016. Mon nouveau mandat m'amenait à rencontrer les principaux intéressés afin de discuter des recommandations et constatations du rapport et de donner des conseils sur deux questions transitoires importantes :

1. La définition de la nouvelle catégorie de bien immeuble pour les sites d'enfouissement;
2. Le cadre d'établissement des ratios fiscaux de la nouvelle catégorie pour les années d'imposition 2017 à 2020.

Je présente mon rapport avant la date d'échéance, car je comprends que le Ministère doit donner d'urgence des directives par voie de réglementation à la Société d'évaluation foncière des municipalités (SÉFM) au sujet de la classification des sites d'enfouissement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les plus distingués.

[Original signé par]

John Wilkinson

Table des matières

Contexte	1
Processus de consultation de l'automne	1
Définition de la nouvelle catégorie de bien immeuble pour les sites d'enfouissement	2
Inclusion proposée	3
Exclusions proposées	4
Cadre du ratio fiscal pour la nouvelle catégorie de biens immeubles	5
Autres aspects relatifs à la mise en œuvre	10
Sommaire	12
<hr/>	
Annexe 1 – Résumé du rapport sur l'examen de l'évaluation des sites d'enfouissement (avril 2016)	13
Annexe 2 – Lettre aux intervenants	16
Annexe 3 – Liste des intéressés ayant participé aux consultations	17

Mise en œuvre de l'examen de l'évaluation des sites d'enfouissement

Contexte

Les recommandations présentées dans le présent rapport sont fondées sur les travaux effectués plus tôt cette année lorsque j'ai mené un examen de la méthode d'évaluation des sites d'enfouissement en Ontario.

En avril 2016, j'ai déposé le rapport sur l'examen de l'évaluation des sites d'enfouissement, qui présentait mes principales constatations et recommandations (voir le résumé à l'annexe A).

Les recommandations présentées dans ce rapport ont été élaborées à la suite de consultations menées auprès de nombreux représentants du secteur des sites d'enfouissement et du secteur municipal. La liste des intervenants consultés alors est présentée dans ce rapport.

Voici les principales recommandations de ce rapport :

- Pour l'évaluation de 2016, appliquer l'approche historique pour l'évaluation des sites d'enfouissement.
- Pour l'évaluation de 2020 et par la suite, appliquer l'approche axée sur le revenu pour l'évaluation des sites d'enfouissement.
- Créer une nouvelle catégorie de bien immeuble pour les sites d'enfouissement.
- Exclure la valeur des mesures de protection environnementale principales des sites d'enfouissement de l'évaluation de la valeur.

Le ministère des Finances a accepté les recommandations du rapport en juin 2016.

Processus de consultation de l'automne

Afin d'éclairer les conseils que je présente dans le présent rapport, j'ai consulté des représentants du secteur des sites d'enfouissement, dont la Société ontarienne de gestion des déchets et des exploitants de sites d'enfouissement et, au secteur municipal, l'Association of Municipalities of Ontario et des municipalités qui hébergent des sites d'enfouissement (voir l'annexe B pour lire la lettre envoyée aux intéressés qui ont participé à cette ronde de consultations). Pour consulter la liste complète des intervenants que j'ai rencontrés, se reporter à l'annexe C.

Avant de parler de mes recommandations, je souhaite remercier tous ceux qui ont participé au processus de consultation et qui ont exprimé leurs commentaires. Leurs

observations m'ont été précieuses et m'ont grandement aidé à énoncer mes recommandations finales.

Pour rédiger mes conseils, j'ai gardé à l'esprit le fait que les années d'imposition de 2017 à 2020 sont une période de transition précédant la mise en place d'une nouvelle approche d'évaluation. Le personnel du Ministère prévoit mener des consultations techniques détaillées avant l'évaluation de 2020; par conséquent, les conseils et recommandations présentés dans le présent rapport seront raffinés en fonction du résultat de ces consultations.

J'espère sincèrement que les intervenants continueront de participer aux discussions et de travailler de façon constructive avec le personnel du Ministère, surtout pendant les travaux qui mèneront à l'élaboration de l'approche axée sur le revenu pour le cycle d'évaluation de 2020.

Rétroaction sur le rapport sur l'examen de l'évaluation des sites d'enfouissement

Au cours de la ronde de consultations la plus récente, la question des ententes d'hébergement a été soulevée dans plusieurs discussions. Comme je l'ai mentionné dans mon rapport précédent, les ententes d'hébergement sont des contrats privés et elles ne sont pas assujetties à la surveillance provinciale. Je reconnais que les frais d'hébergement, comme l'impôt foncier, constituent une autre source de revenus pour les municipalités, mais l'impôt et les frais sont établis de façon indépendante. Les frais d'hébergement ne sont pas uniques, puisque d'autres propriétaires fonciers peuvent engager des frais semblables. Par conséquent, je continue de croire que la question de l'établissement des ratios fiscaux pour la nouvelle catégorie de biens immeubles est distincte et indépendante des ententes d'hébergement.

Définition de la nouvelle catégorie de bien immeuble pour les sites d'enfouissement

Dans le but de m'informer afin d'en venir à une définition pour la nouvelle catégorie, j'ai revu les commentaires reçus pendant les consultations auprès du secteur des sites d'enfouissement et du secteur municipal. J'ai également demandé au personnel du Ministère de consulter le personnel de la SÉFM afin de confirmer que mes recommandations peuvent être mises en œuvre. De plus, j'ai demandé au personnel du Ministère de communiquer avec celui du ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique (MEACC) pour veiller à ce que mes recommandations et leur mise en place par voie de réglementation soient fondées sur une pleine compréhension des activités des sites d'enfouissement.

Selon les commentaires que j'ai reçus, je présente les conseils et recommandations ci-dessous au sujet de la portée et de la définition de la nouvelle catégorie.

Inclusion proposée

En ce qui concerne les éléments d'un site d'enfouissement à inclure dans la nouvelle catégorie de biens immeubles pour les sites d'enfouissement, sous réserve des exclusions proposées décrites ci-après, je recommande que la catégorie comprenne la zone d'enfouissement, composée de cellules approuvées par le MEACC dans le cadre d'une demande d'autorisation environnementale (DAE) pour les remplir de déchets. La zone d'enfouissement comprend :

- les cellules qui sont activement remplies de déchets;
- les cellules qui ont été approuvées pour les remplir de déchets à l'avenir;
- les cellules qui sont remplies de déchets et ont été fermées.

Pour en venir à cette recommandation, un certain nombre de facteurs ont été pris en compte.

Il est important de donner une définition sans ambiguïté de la catégorie pouvant être administrée par la SÉFM en se fondant sur des renseignements objectifs et publics. Dans ce cas, l'information sur la zone d'enfouissement se trouve dans les DAE délivrées par le MEACC.

Bien que la zone entière du site soit assujettie à une DAE et que la zone tampon joue un rôle important dans les activités générales d'un site d'enfouissement typique, je recommande de limiter la portée de la catégorie à la zone d'enfouissement pour deux raisons principales.

1. Certains exploitants de sites d'enfouissement peuvent choisir que la zone tampon soit plus grande que la zone minimale exigée aux termes de la DAE, d'autres non. Le fait d'inclure toute la zone tampon dans la nouvelle catégorie de biens immeubles pour les sites d'enfouissement pourrait être désavantageux ou avantageux (selon les ratios fiscaux relatifs) pour les exploitants de sites d'enfouissement qui choisissent d'avoir une grande zone tampon.
2. De plus, un certain nombre d'activités sans lien avec le site d'enfouissement sont exercées dans la zone tampon, comme des activités agricoles et de recyclage, et celles-ci entrent dans leur propre catégorie de biens immeubles. Pour éviter les conséquences imprévues et veiller à ce que ces activités sans lien avec le site d'enfouissement soient classées de façon cohérente, peu importe leur emplacement (dans la zone tampon ou non), je recommande de limiter la portée de la catégorie à la zone d'enfouissement approuvée où il est possible d'effectuer des activités d'enfouissement ou à la zone où de telles activités sont en cours ou ont eu lieu.

Exclusions proposées

Je recommande les exclusions suivantes relativement à la nouvelle catégorie de biens immeubles pour les sites d'enfouissement :

1. sites d'enfouissement auxiliaires;
2. sites d'enfouissement fermés;
3. installations pour les déchets dangereux.

1. Sites d'enfouissement auxiliaires

Je recommande d'exclure de la nouvelle catégorie de biens immeubles pour les sites d'enfouissement ceux qui sont auxiliaires par rapport à d'autres activités commerciales et ne peuvent accepter que les déchets produits sur le site dans le cadre de ces activités. Par exemple, un site d'enfouissement situé sur le site d'une scierie, qui ne peut accepter que les déchets de bois produits par la scierie serait exclu de la nouvelle catégorie de biens immeubles pour les sites d'enfouissement.

Les sites d'enfouissement auxiliaires demeureraient assujettis à la catégorie applicable associée à leur activité industrielle ou commerciale principale.

L'intention de ma recommandation, qui est de créer une nouvelle catégorie de biens immeubles pour les sites d'enfouissement, n'était pas de remplacer l'approche bien établie de classement des terrains utilisés dans le cadre d'activités de fabrication ou d'autres activités semblables. L'intention était de créer une catégorie pour les sites d'enfouissement qui exercent des activités de réception et de dépôt de déchets produits ailleurs, peu importe s'ils sont privés ou publics.

Parmi les centaines de sites d'enfouissement approuvés exerçant des activités en Ontario, il pourrait y avoir des sites ambigus. Il est entendu que le principe est de s'assurer qu'un site d'enfouissement qui entre directement en concurrence avec des entreprises de sites d'enfouissement commercial soit imposé conformément à la nouvelle catégorie de biens immeubles.

2. Sites d'enfouissement fermés

Je conseille d'exclure de la nouvelle catégorie de biens immeubles les sites d'enfouissement qui ont été fermés par une couverture définitive et ceux qui ont atteint leur capacité approuvée conformément à la DAE la plus récente. Contrairement aux sites d'enfouissement en activité, ces sites n'ont plus la permission de déposer des déchets. Par conséquent, je propose d'exclure ces sites de la nouvelle catégorie.

Afin de donner des indications claires à la SÉFM au sujet de la catégorie d'un site d'enfouissement, les sites qui ont une capacité restante et ne reçoivent pas

activement des déchets seraient inclus dans la nouvelle catégorie à moins qu'ils aient été fermés conformément aux exigences de fermeture du MEACC.

3. Installations de disposition des déchets dangereux

Je recommande d'exclure de la nouvelle catégorie de biens immeubles les installations qui acceptent et traitent sur place des déchets dangereux. Ma recommandation est fondée sur deux considérations principales de politique.

D'abord, ces installations jouent un rôle unique dans le système de gestion des déchets de l'Ontario. Il est indéniable qu'il est dans l'intérêt du public que l'Ontario puisse disposer de façon sécuritaire des déchets dangereux. Plusieurs entreprises et activités industrielles produisent des sous-produits constituant des déchets dangereux et ils ne peuvent être placés dans un site d'enfouissement **avant** que leur toxicité soit d'abord neutralisée. Les installations de disposition des déchets dangereux utilisent des technologies complexes permettant la disposition sécuritaire sur place des déchets dangereux après leur traitement.

Ensuite, bien que ces installations bénéficient d'une DAE pour les sites d'enfouissement, elles ne sont pas des sites d'enfouissement classiques parce que la principale activité exercée sur le site est le traitement des déchets dangereux. Les sites d'enfouissement pour les déchets dangereux ressemblent davantage à des sites d'enfouissement auxiliaires parce qu'on n'y dépose que les déchets qui sont un sous-produit de leur activité principale, soit le traitement des déchets dangereux.

De plus, je recommande que l'exclusion de l'évaluation des caractéristiques de protection de l'environnement, comme je le recommandais dans mon rapport d'avril au sujet des sites d'enfouissement, voir l'annexe A, soit élargie pour s'appliquer aux systèmes associés au traitement des déchets dangereux.

Cadre du ratio fiscal pour la nouvelle catégorie de biens immeubles

Objectifs politiques

La deuxième question liée à la mise en œuvre de la transition qu'on m'a demandé d'examiner porte sur le cadre d'établissement des ratios fiscaux de la nouvelle catégorie de biens immeubles pour les sites d'enfouissement pour les années d'imposition de 2017 à 2020.

Le premier enjeu est d'éviter les conséquences imprévues, comme la hausse importante du coût des affaires pour les exploitants de sites d'enfouissement et la réduction de la base fiscale d'une municipalité. Mon objectif est donc de recommander une approche équilibrée qui prévient ces conséquences.

Par conséquent, l'objectif général de mon conseil relatif au cadre de ratio fiscal est de trouver un équilibre entre offrir de la souplesse pour les municipalités et s'assurer que les niveaux fonciers n'ont pas d'incidence défavorable sur le caractère concurrentiel du secteur des sites d'enfouissement.

Des exploitants de sites d'enfouissement m'ont affirmé que le caractère prévisible des dépenses d'exploitation dans le contexte des activités commerciales à long terme est d'une importance primordiale. De plus, ils ont mis l'accent sur le fait que leurs activités commerciales relatives aux sites d'enfouissement doivent à la fois être concurrentielles en Ontario et dans le marché transfrontalier de la région des Grands Lacs. Je suis entièrement d'accord que la prévisibilité est l'un des principaux objectifs de cet examen. En plus de la prévisibilité, les acteurs du secteur des sites d'enfouissement ont affirmé que la stabilité des taxes foncières peut absorber, au fil du temps, de légères hausses d'imposition.

Cependant, après avoir consulté le secteur municipal, je suis convaincu que la souplesse est aussi cruciale pour les municipalités que le besoin de stabilité. La municipalité est l'entité qui est la mieux placée pour équilibrer la nécessité pour tous les contribuables de payer leur juste part de l'impôt local tout en tenant compte de l'incidence sur l'économie locale. Les municipalités, en tant qu'ordre gouvernemental, sont chargées de l'établissement des taux fiscaux dans le cadre provincial. La province doit trouver un équilibre entre offrir de la souplesse aux municipalités et établir des limites pour veiller à ce que les niveaux fiscaux n'aient pas d'incidence défavorable sur le caractère concurrentiel des entreprises qui entrent en concurrence avec des entreprises d'autres territoires.

Une dernière chose à prendre en considération pour proposer un cadre d'établissement des ratios fiscaux pour les années d'imposition de 2017 à 2020 est le fait que, comme je l'ai mentionné précédemment, il s'agit d'une période de transition où la méthode historique servira à évaluer les sites d'enfouissement provisoirement jusqu'à l'adoption de l'approche axée sur le revenu. J'ai donc évalué la façon dont cette période de transition pourrait être utilisée pour intégrer progressivement des changements qui se matérialiseront lorsque l'approche axée sur le revenu sera mise en place.

Imposition double

Certains intervenants ont posé des questions quant à savoir si la définition de la nouvelle catégorie de biens immeubles pour les sites d'enfouissement pourrait amener une double imposition. Plus particulièrement, on se demandait si le ratio fiscal des sites d'enfouissement causerait une hausse du revenu tiré de la zone d'enfouissement des déchets en 2017 alors que le revenu tiré de la propriété complète a été haussé en 2016. Je peux confirmer que, peu importe la définition de la nouvelle catégorie pour les sites d'enfouissement, les ratios fiscaux seront établis de façon à éviter la double imposition.

Ratios de départ pour 2017

Je recommande que les ratios à utiliser en 2017 pour lancer la nouvelle catégorie pour les sites d'enfouissement tiennent compte de l'impôt payé en 2016. Cela signifie que le ratio de départ pour 2017 pour une municipalité donnée ferait en sorte que le revenu tiré de la catégorie des sites d'enfouissement serait stable par rapport à 2016, permettant ainsi d'obtenir un résultat neutre pour ce qui est des revenus.

En calculant un ratio fondé uniquement sur la partie de l'impôt de 2016 attribuable au bien immeuble de la nouvelle catégorie, l'imposition double pourrait être évitée.

Les parties du site d'enfouissement qui ne sont pas incluses dans la nouvelle catégorie de biens immeubles pour les sites d'enfouissement continueraient d'être imposées en fonction de la catégorie pertinente. Tout changement de leur niveau d'imposition dépendrait des changements d'évaluation et des décisions relatives à la politique sur l'impôt municipal pour les autres catégories de bien immeuble, qui dépassent le cadre de mon examen.

Compte tenu des commentaires que j'ai reçus, les municipalités et les exploitants de sites d'enfouissement s'entendent généralement sur l'utilisation de l'impôt de 2016 pour établir les ratios de la nouvelle catégorie pour les sites d'enfouissement. De plus, cette approche offrirait une certaine transparence pour les décisions de politique fiscale de la nouvelle catégorie pour les sites d'enfouissement.

Le principe de la transparence s'appliquerait également à l'établissement des ratios de départ. Il est important de noter que la formule et les entrants utilisés dans ces calculs seraient mis à la disposition des municipalités et des propriétaires de sites d'enfouissement.

Souplesse pour les années d'imposition 2017 à 2020

Après avoir reçu les commentaires reçus des intéressés, je recommande l'établissement d'une approche générale pour offrir de la souplesse aux municipalités, tout en reconnaissant qu'une approche plus ciblée est souhaitable pour un nombre limité de cas particuliers afin de tenir compte de leur situation unique.

Approche générale

Les municipalités sont un ordre gouvernemental responsable et, par conséquent, je crois qu'elles devraient disposer de la souplesse nécessaire pour établir leurs politiques fiscales en fonction de la situation locale. Toutefois, je crois également qu'il devrait y avoir des limites relatives à la souplesse offerte aux municipalités afin de protéger le secteur des sites d'enfouissement de l'Ontario et le rôle essentiel qu'ils jouent dans notre économie.

En guise de lignes directrices sur ces limites, je propose de donner aux municipalités de la souplesse pour l'établissement du ratio fiscal en fonction d'une hausse maximale de 5 % par année pendant la période de transition de 4 ans, soit de 2017 à 2020.

Selon les estimations actuelles de la SÉFM, environ 120 des 130 municipalités de palier supérieur ou à palier unique qui hébergent des sites d'enfouissement en Ontario hébergent leur propre site (grand ou petit). Comme je l'ai mentionné dans mon rapport d'avril, ces municipalités doivent se verser à elles-mêmes un paiement tenant lieu d'impôt (PI) et, dans le cas d'une municipalité à deux paliers, elles peuvent se partager le PI entre les paliers. De plus, les municipalités de palier inférieur ou à palier unique qui hébergent des sites d'enfouissement conservent la partie du PI ayant trait à l'impôt scolaire.

Par conséquent, compte tenu de ces incidences liées au PI, on prévoit que ces municipalités se serviront de la souplesse qui leur est offerte pour maintenir la stabilité du PI sur leur site d'enfouissement par rapport à l'année d'imposition 2016. Autrement dit, on s'attend à ce que ces municipalités cherchent à maintenir un résultat neutre par rapport à leurs revenus.

Cas particuliers

En plus de l'approche générale décrite précédemment, il existe trois cas particuliers qui devraient être traités séparément. Ces cas touchent cinq municipalités dont la situation est unique, soit le canton de Southwold, le comté d'Elgin (le palier supérieur de Southwold), la municipalité de Chatham-Kent, le canton de Warwick et le comté de Lambton (le palier supérieur de Warwick). Je recommande trois approches différentes pour ces municipalités.

1. Southwold et le comté d'Elgin

Pour les années d'imposition de 2017 à 2020, mon rapport précédent recommandait d'appliquer de façon cohérente l'approche de l'évaluation historique (fondée sur la valeur terrains industriels vacants) à tous les sites d'enfouissement. Il est prévu que l'application de la méthode d'évaluation historique entraîne une réduction considérable de l'évaluation de la valeur actuelle (EVA) pour les deux sites d'enfouissement qui sont actuellement évalués par la SÉFM en fonction de leur capacité restante. Un de ces sites d'enfouissement se trouve dans le canton de Southwold, dans le comté d'Elgin.

Comme je l'ai déjà mentionné, l'un de mes principaux objectifs est d'éviter de réduire indûment la base fiscale des municipalités, ce qui constituerait une conséquence imprévue de mes recommandations.

Il est à noter que le site d'enfouissement en question, appartenant à la ville de Toronto, paie l'impôt foncier le plus élevé parmi tous les sites d'enfouissement de l'Ontario. En 2020, la nouvelle approche d'évaluation fondée sur la méthode axée sur le revenu amènera probablement une baisse de l'évaluation. Par conséquent, pour le comté

d'Elgin, l'approche que je recommande est de fixer un ratio de départ pour 2017 maintenant des revenus stables pour les paliers supérieur et inférieur. De plus, je recommande qu'aucune souplesse ne soit offerte au comté d'Elgin, de sorte que l'impôt sur la nouvelle catégorie de sites d'enfouissement ne puisse pas être augmenté pendant la période de transition, jusqu'en 2020.

Pour maintenir la stabilité des revenus, il est important de noter que, en plus de recevoir les PI pour le palier inférieur de l'impôt municipal, la municipalité conserve également le PI pour l'impôt scolaire. Sans hausse du taux d'impôt scolaire pour contrebalancer la diminution de la valeur évaluée, je recommande que la perte de revenus en impôt scolaire résultant de la réduction de la valeur évaluée soit prise en compte au moment d'établir le ratio fiscal de départ de 2017 du comté d'Elgin.

Je reconnais que, tant pour le canton de Southwold que pour le comté d'Elgin, l'approche que je recommande créerait au départ des ratios fiscaux particulièrement élevés, puisque l'évaluation du site d'enfouissement, qui tient compte actuellement de l'approche axée sur la capacité, sera grandement réduite en raison de la modification de la méthode d'évaluation. Je reconnais qu'un ratio si élevé pourrait être peu souhaitable sur le plan de la politique fiscale, mais cela ne s'applique que pendant la période de transition.

2. Chatham-Kent

Dans le cas de Chatham-Kent, qui héberge l'autre grand site d'enfouissement actuellement évalué selon l'approche axée sur la capacité, je suis conscient que le bien immeuble qu'est le site d'enfouissement est assujéti à un plafond de l'impôt foncier.

Dans le cas des biens immeubles faisant partie du programme de plafonnement, une municipalité peut choisir d'augmenter l'impôt foncier chaque année de 10 % par rapport au taux plafonné de l'année précédente ou de 10 % de l'impôt fondé sur l'EVA jusqu'à ce que le bien immeuble commence à payer l'impôt fondé sur l'EVA. Si le ratio fiscal pour 2017 pour la nouvelle catégorie pour les sites d'enfouissement était fixé de façon à maintenir le même impôt pour le site d'enfouissement que l'année précédente, cela éliminerait en réalité la croissance des revenus fiscaux que le programme de plafonnement fournirait. Il s'agirait d'une autre conséquence imprévue, que j'ai tenté d'éviter.

Je recommande donc que, pour Chatham-Kent, le ratio soit fixé d'une façon évitant de limiter la croissance des revenus fiscaux déjà offerte à la municipalité. Plus particulièrement, pour la période de transition de 2017 à 2020, je recommande d'établir une limite de hausse annuelle de 10 % de l'impôt payé l'année précédente. Cette limite permettrait à Chatham-Kent de maintenir une légère croissance de ses revenus conformément à l'option de plafonnement adoptée par le passé par la municipalité.

3. Canton de Warwick et comté de Lambton

Le comté de Lambton était partie à un appel relatif à l'évaluation pour le bien immeuble du site d'enfouissement privé situé dans le canton de Warwick.

Dans le cadre de cet appel, la commission de révision de l'évaluation foncière (CRÉF) a rendu une décision appuyant la position du comté de Lambton, soit que le permis d'exploitation d'un site d'enfouissement devrait être pris en compte dans l'évaluation de la valeur actuelle du bien immeuble. Selon ce que je comprends, après la publication de la décision, les parties ont conclu un règlement relativement aux années d'imposition visées par l'appel (2013 à 2016), dont les conditions sont confidentielles, m'empêchant donc de les prendre en compte dans mon analyse.

Néanmoins, en reconnaissance de l'importance du gain du comté de Lambton en appel, je recommande d'offrir au comté la souplesse nécessaire pour ajuster le ratio fiscal à la hausse pour les années d'imposition de 2017 à 2020, sous réserve d'une limite annuelle de 20 %. Je crois que la mise en place de ce cadre offre aux exploitants du site d'enfouissement et au comté une occasion d'avoir d'importantes discussions au sujet du niveau pertinent d'impôt en fonction de la situation locale.

Autres aspects relatifs à la mise en œuvre

Autres outils de politique fiscale

En complément à la création de la nouvelle catégorie de biens immeubles pour les sites d'enfouissement, je recommande que les municipalités disposent des outils de politique fiscale dont elles disposeraient normalement pour d'autres catégories de biens immeubles pour les entreprises, notamment les taux d'imposition graduels et le plafonnement de l'impôt.

Plus particulièrement, je crois que le mécanisme de taux d'imposition graduel constitue un outil important pouvant servir à atténuer les déplacements du fardeau fiscal pouvant résulter de la réévaluation parmi les différents types ou différentes tailles de sites d'enfouissement.

Considérations techniques pour l'établissement des ratios de départ de 2017

Dans le cadre du processus d'examen et de mise à jour de l'évaluation des sites d'enfouissement, la SÉFM a découvert un certain nombre d'erreurs et d'omissions qu'elle compte corriger, comme des erreurs dans le codage et des structures, nouvelles ou démolies, qui n'avaient été prises en compte dans les évaluations.

Comme il s'agit d'une question de procédure, ces corrections sont consignées à l'interne au sein de la SÉFM à l'aide d'un produit surnommé le « rôle de maintenance », qui est mis à jour à la fin de 2016. Ces modifications ayant trait à la maintenance

constituent le point de départ pour le nouveau rôle d'évaluation qui sera utilisé pour l'année d'imposition 2017.

Pour commencer l'établissement des ratios fiscaux pour 2017, je recommande d'utiliser le rôle de maintenance pour établir l'impôt sur la partie du site d'enfouissement se trouvant dans la nouvelle catégorie pour les sites d'enfouissement (soit la zone d'enfouissement des déchets) en tenant compte de la correction des erreurs.

Il existe une autre considération relativement à l'établissement des ratios fiscaux pour la période de transition de 2017 à 2020, soit le fait qu'il peut y avoir des appels non réglés relatifs à l'évaluation des biens immeubles des sites d'enfouissement pour l'année d'imposition 2016. Une décision de la CRÉF peut amener une hausse ou une baisse de l'impôt payé par un site d'enfouissement pour 2016 relativement à la partie du bien immeuble tombant dans la nouvelle catégorie de bien immeuble pour les sites d'enfouissement. Dans un tel cas, l'impôt réel révisé payé pour la zone d'enfouissement des déchets devrait être pris en compte pour établir un point de référence révisé pour 2016. Ainsi, pendant la période de transition, je recommande d'apporter des ajustements au calcul du ratio fiscal afin de veiller à ce que l'incidence de toute décision de la CRÉF soit prise en compte et pour éviter une double imposition.

Sommaire

En résumé, je recommande de définir la nouvelle catégorie de bien immeuble pour les sites d'enfouissement comme étant la zone d'enfouissement des déchets d'un site d'enfouissement et d'exclure de la catégorie de biens immeubles les sites d'enfouissement fermés ou auxiliaires et les installations de disposition des déchets dangereux.

Pour ce qui est des taux d'imposition, je recommande la création d'un cadre relatif au ratio fiscal offrant de la souplesse aux municipalités et comportant des limites afin d'éviter l'augmentation importante des coûts pour les exploitants de sites d'enfouissement.

Le cadre proposé comprendrait l'établissement de ratios fiscaux fondés sur l'impôt de 2016 pour que les municipalités s'en servent pour établir les taux de 2017. Le Ministère pourrait ensuite offrir une souplesse supplémentaire aux municipalités relativement au ratio fiscal, tout en limitant la hausse annuelle à 5 % au maximum, compte tenu de trois exceptions en raison de leur situation unique.

Il est important de noter que je ne recommande pas des hausses précises. Je recommande des limites du ratio fiscal représentant le maximum pouvant être appliqué par les municipalités. En fin de compte, les municipalités seront responsables, aux yeux des exploitants de sites d'enfouissement et d'autres entreprises de leur collectivité, relativement aux décisions qu'elles prendront au moment de l'établissement des ratios fiscaux. J'ai confiance que les municipalités s'intéressent à l'opinion des exploitants de sites d'enfouissement et d'autres entreprises pour appuyer leur caractère concurrentiel. Je crois que le cadre de ratio fiscal que je recommande favorise une discussion constructive entre les exploitants de sites d'enfouissement et les municipalités qui les hébergent.

Je crois fermement que l'approche recommandée constitue une bonne politique publique puisqu'elle permet de trouver un équilibre entre offrir de la souplesse aux municipalités et veiller à ce que le caractère concurrentiel des biens immeubles qui sont des sites d'enfouissement n'est pas touché défavorablement.

Annexe 1 – Résumé du rapport sur l'examen de l'évaluation des sites d'enfouissement (avril 2016)

PRINCIPALES CONSTATATIONS	
Évaluation	<ul style="list-style-type: none"> • Une approche à l'évaluation des sites d'enfouissement doit être conforme aux principes d'évaluation de la valeur actuelle (EVA) dans le but d'obtenir une valeur exacte. • L'approche historique ne représente pas la valeur actuelle. L'approche axée sur le revenu est plus exacte, mais elle ne sera probablement pas prête pour l'évaluation de 2016.
Imposition	<ul style="list-style-type: none"> • Le Ministre devrait exercer de façon judicieuse son pouvoir de créer de nouvelles catégories de biens immeubles, puisque cela ajoute une certaine complexité. • Toutefois, il pourrait être pertinent de créer une catégorie de biens immeubles pour les sites d'enfouissement compte tenu de la complexité de la nature de la propriété des sites d'enfouissement et l'importance de donner aux municipalités la souplesse nécessaire pour gérer l'imposition à l'échelle locale.
Autres facteurs à prendre en compte	<ul style="list-style-type: none"> • Fonds de partenariat avec les municipalités de l'Ontario (FPMO) – L'incidence de la modification de l'évaluation des sites d'enfouissement sur les affectations au titre du FPMO devrait être minime. • Réacheminement des déchets – Les préoccupations au sujet du réacheminement des déchets et de leur envoi vers d'autres territoires sont valides. Cependant, l'impôt fiscal n'est pas corrélatif dans le contexte de l'ensemble des coûts d'exploitation et revenus des sites d'enfouissement. • Ententes d'hébergement – Ententes privées entre les exploitants de sites d'enfouissement et les municipalités. Les frais payés aux termes des ententes d'hébergement constituent une dépense de l'exploitant du site d'enfouissement. La province ne les exige pas dans le cadre du processus d'approbation environnementale.

RECOMMANDATIONS

Évaluation	Évaluation de 2016 (années d'imposition de 2017 à 2020)	<ul style="list-style-type: none"> • La méthode d'évaluation en fonction de l'historique du coût devrait être utilisée pour tous les sites d'enfouissement pour le cycle d'évaluation de 2016. • L'exigence de l'application de cette méthode devrait être prévue dans un règlement du Ministre pour rassurer quelque peu les intéressés.
	Évaluation de 2020 (année d'imposition de 2021 et années suivantes)	<ul style="list-style-type: none"> • Utiliser l'approche axée sur le revenu fondée sur la méthode des redevances pour l'évaluation de 2020 et les années futures. • Réglementer les taux de redevance et de rabais pour assurer la cohérence et la certitude.
	Protection de l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> • La valeur de deux mesures de protection environnementale principales, soit le revêtement des cellules et l'équipement de capture du méthane, devrait être exclue de la valeur évaluée des sites d'enfouissement dans le but de reconnaître leur importance pour l'intérêt public en général.
Imposition	Catégorie de propriétés	<ul style="list-style-type: none"> • Créer une nouvelle catégorie de biens immeubles permanente pour les sites d'enfouissement. • Cela offrirait aux municipalités les outils nécessaires pour adapter l'incidence à l'échelle locale et pour gérer certaines situations particulières.
	Ratio fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Pour le cycle d'évaluation de 2016, la province devrait établir une fourchette de ratios d'imposition cibles temporaire. Elle devrait être établie à l'automne 2016 après la préparation par la SÉFM des valeurs de l'évaluation provisoire et après les analyses d'impact du MFO. • Pour le cycle d'évaluation de 2020, la fourchette de ratios d'imposition cibles devrait être révisée et devenir permanente afin de tenir compte de la nouvelle approche d'évaluation axée sur le revenu.

Mise en œuvre	Collecte de renseignements	<ul style="list-style-type: none"> • La SÉFM devrait collaborer avec le MFO et le MEACC afin de veiller à ce que les données les plus exactes et à jour servent à identifier et à évaluer les sites d'enfouissement. • La province évaluera la possibilité d'adopter des modifications législatives pour appuyer la cueillette de données par la SÉFM en renforçant les mesures de dissuasion contre la transmission de données fausses ou trompeuses à la SÉFM.
	Plan de travail	<ul style="list-style-type: none"> • Le MFO devrait préparer un plan de travail sur trois ans afin d'assurer la réussite de la mise en œuvre en 2020 et par la suite.

Annexe 2 – Lettre aux intervenants

Ministry of Finance
Provincial-Local
Finance Division
10th Floor
777 Bay Street
Toronto ON M5G 2C8
Tel (416) 327-0264
Fax (416) 325-7644

Ministère des Finances
Division des relations provinciales-
municipales en matière de finances
10^e étage
777, rue Bay
Toronto ON M5G 2C8
Tél. 416 327-0264
Télééc 416 325-7644



[destinataire]

Le 24 octobre 2016

Madame, Monsieur,

Je vous écris dans le but de vous donner des nouvelles de la mise en œuvre des recommandations relatives à l'examen de l'évaluation des sites d'enfouissement.

Comme vous vous en souvenez, l'examen a été mené par John Wilkinson. M. Wilkinson a présenté son rapport en avril et le ministère des Finances a accepté ses recommandations en juin.

Pour appuyer la mise en œuvre de ces recommandations, le gouvernement a demandé à M. Wilkinson de fournir d'autres conseils sur certains aspects techniques de son rapport.

Dans ce second volet de son mandat, M. Wilkinson rencontrera des représentants de certains intervenants clés afin de discuter des recommandations et des constatations présentées dans son rapport initial et d'évaluer des détails relatifs à la mise en œuvre de la définition de la nouvelle catégorie de biens immeubles pour les sites d'enfouissement et le cadre de l'établissement des ratios fiscaux pour la catégorie, pour l'année d'imposition 2017. M. Wilkinson présentera un nouveau rapport au ministre des Finances d'ici le 21 novembre 2016 pour donner des conseils et des recommandations sur ces questions.

Votre contribution au premier volet de l'examen a été appréciée et nous serions heureux d'avoir d'autres commentaires de votre part pendant la deuxième partie de l'examen.

Si vous avez des questions, n'hésitez pas à communiquer avec moi.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

[Original signé par]

Allan Doheny
Sous-ministre adjoint

c. John Wilkinson
John Bauer, PricewaterhouseCoopers

Annexe 3 – Liste des intéressés ayant participé aux consultations

Au cours de la dernière ronde de consultations, j'ai rencontré les intéressés clés ci-dessous et la plupart ont aussi présenté des observations écrites :

- Société ontarienne de gestion des déchets (SOGD);
- Associations municipales – Association of Municipalities of Ontario (AMO), Ontario Municipal Tax and Revenue Association (OMTRA) et Municipal Financial Officers Association (MFOA);
- Municipalités – Comté de Lambton, canton de Southwold, ville d'Ottawa, municipalité de Chatham-Kent;
- Exploitants de sites d'enfouissement – Progressive Waste Solutions, Waste Management of Canada Corporation, Walker Industries, la ville de Toronto et Clean Harbors Canada.

© 2016 PricewaterhouseCoopers LLP/s.r.l./s.e.n.c.r.l., société à responsabilité limitée de l'Ontario. Tous droits réservés.

PwC désigne le cabinet membre canadien et parfois le réseau PwC. Chaque cabinet membre est une entité juridique distincte. Veuillez consulter la page www.pwc.com/structure pour en savoir plus.