



Office of the Auditor General / Bureau du vérificateur général

AUDIT OF THE POPULATION GROWTH PROJECTIONS

2007

Chapter 10

VÉRIFICATION DES PROJECTIONS DE CROISSANCE

DÉMOGRAPHIQUE

2007

Chapitre 10

Table of Contents

1	BACKGROUND	1
2	AUDIT OBJECTIVES.....	1
3	OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS	1
3.1	Chronology to 2006	1
3.2	Revised Population Projections	3
3.3	Recommendations.....	4
4	CONCLUSION.....	5
5	ACKNOWLEDGEMENT	5

Table des matières

1	CONTEXTE	6
2	OBJECTIFS DE LA VÉRIFICATION.....	6
3	OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	6
3.1	Chronologie des événements jusqu'en 2006.....	6
3.2	Projections révisées	8
3.3	Recommandations.....	9
4	CONCLUSION.....	10
5	REMERCIEMENTS	10

1 BACKGROUND

The Audit of the City's Population Growth Projections was added to the 2007 Audit Plan as a result of the yearly risk assessment process.

The Planning, Transit and the Environment Department is responsible for preparing population growth projections for the City of Ottawa. These projections are made in advance of the regular update to the Official Plan and are used to guide decisions related to the Plan.

At the outset of this audit, management acknowledged that the existing population growth projections were too high, and that revised figures based upon a more reasonable methodology and set of assumptions were required. As such, it was determined that proceeding with a comprehensive audit of the methodology and figures in place at that time would be of little value. The following report presents the result of the streamlined audit process used to complete this project.

2 AUDIT OBJECTIVES

The objectives of this audit were to:

- Review the City's approach to population growth projections to determine if it is reasonable and effective; and,
- Determine if management is adequately addressing concerns that the existing projections are too high.

3 OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS

3.1 *Chronology to 2006*

In October 2000, the former Region of Ottawa-Carleton (the Region) retained the Centre for Spatial Economics (CSE) to prepare new population growth projections for the region to 2031. The econometric methodology utilized by CSE was a departure from the demographically based methodology used previously by the Region. In May 2001, a report was presented to the amalgamated City of Ottawa's Planning and Development Committee with the results of the CSE work. The report presented four growth scenarios, all of which assumed higher rates of growth than had been projected to that time. The CSE methodology placed a larger emphasis on the future growth of the high-tech sector than did previous demographic models. As outlined in this report, the high-tech sector in Ottawa at this time was experiencing dramatic growth. The assumption was that this growth would continue. It did not.

The May 2001 report indicated that as a result of higher growth, the City would need between 8,800 and 13,800 new dwelling units per year during the first decade of the

projection (2001-2011) depending upon which scenario was used. The report further indicated that there would be significant pressure for the development of new infrastructure to support these new dwellings and that annual monitoring of employment and population growth should be conducted to assess if the projections are accurate.

A September 2001 report to the Planning and Development Committee stated, that the provincial Ministry of Finance projection for 2021 for the City of Ottawa at this time was approximately 9% less than the 1997 projection by the Region, and approximately 23% less than the new CSE projections. The table below summarizes these figures.

Table 1 - 2021 Population Projections as at 2001

Ontario Ministry of Finance	920,000
1997 Region of Ottawa-Carleton	1,014,000
2001 CSE	1,193,000

In October 2001, the staff report to Council recommended that Council adopt the next-to-lowest CSE 2021 population projection of 1.193 million. The report acknowledged that this projection was “quite aggressive in the short term” and that the projection “will challenge the City to develop a strategy to deliver infrastructure over a ten-year period which previously was thought to be needed over a twenty-year period.” The report stated that the recommended level would avoid the dangers of being too high “including premature designation of additional urban land, as overstatement of infrastructure requirements...and competition from a greater number of locations for...schools, libraries, community centres, etc.”

At this time, a decision on which projection to use was somewhat urgent in order to complete the new Official Plan. The meeting minutes show that Councillors expressed varying degrees of concern with proceeding with too high a projection. The staff recommendation of a 2021 projection of 1.193 million was not approved at Committee. After two motions were defeated to lower the projection to 1.015 million and 1.055 million, the staff recommendation of 1.193 million was approved by Council on a vote of 12 to 9.

In May 2003, the City’s Official Plan was finalized. The 2021 population was projected to be 1.192 million.

In May 2004, the 2003 Annual Development Report acknowledged that the population was growing at a lower rate than was anticipated. The projections were not revised at this time.

The 2005 and 2006 Annual Development Reports also acknowledged that population was tracking 3% lower than the existing projections, and the Statistics Canada 2001 post-census estimate was tracking approximately 6% below existing projections.

The 2006 Long-Range Financial Plan contained a 2021 population estimate of approximately 1.2 million.

3.2 Revised Population Projections

At the outset of this audit, in meetings with senior management, it was acknowledged that the existing population growth projections were too aggressive and that revised estimates were to be developed in advance of the 2008 Official Plan update. As a result, it was determined that proceeding with a comprehensive audit of the methodology and figures in place at that time would be of little value.

In June 2007, the Background Report on New Growth Projections was presented to Committee. The report outlined the need to return to the demographic methodology used earlier by the former Region and revise the City's projections based on this approach. The report was received by Committee without comment and staff then proceeded with the preparation of new projections.

In September 2007, the new figures were first presented to Committee. The recommended 2031 projection was now 1.136 million, a figure that was lower than the earlier projection for 2021. By this time, the provincial estimate for the City of Ottawa for 2031 was 1.117 million, or about 2% lower than the staff recommendation. After public consultation and a peer review validated the new methodology and deemed the City's projections to be reasonable, Committee and Council carried the revised figures on consent.

It should be noted that in developing the new projections, City staff chose not to use the 2006 Statistics Canada census results for Ottawa as the starting point. The Statistics Canada estimate for the current population is 840,100 whereas the staff estimate is 870,800. As was discussed in the peer review report, the difference in these figures does not substantively affect the longer-term projections and as such is not of concern. Meetings with City and Statistics Canada staff during the audit confirmed that the City is continuing to work with Statistics Canada as the final post-censal figures are developed.

During 2007, management recognized that the existing population growth projections were too high and steps were taken to revise the figures based upon a more reasonable methodology and set of assumptions. However, management also confirmed that no communication with operating areas (e.g., the Police Service, Fire Services, Child Care,

etc.) had occurred to inform them of this change and the potential impacts on existing growth-related plans and programs.

As was stated in the July 2001 report to Council, there are risks to having population projections that are too high, including among other things, the overstatement of infrastructure requirements. Since that time the City has been utilizing an estimate of future population that has proven to be too high. As such, the City's growth-related strategies, plans and programs may have been overly aggressive during this time. The updated Official Plan, based upon revised estimates, will address this issue for future initiatives. As part of this update, any on-going programs which were designed based upon the higher projections should be revisited to ensure that the updated estimates are properly accounted for.

3.3 Recommendations and Management Responses

Recommendation 1

That management review all existing growth-related plans and programs and revise where necessary to ensure the updated population growth projections are properly reflected.

Management Response

Management agrees with this recommendation.

The reviews of the Official Plan, Transportation Master Plan, Infrastructure Master Plan, and Development Charge By-law being undertaken in 2008, reflect the updated population growth projections, and will be considered by Council in 2009. Planning, Transit and the Environment (PTE) management will ensure that all City departments are informed about the necessity to review and revise growth related plans as population forecasts are revised. All City departments are committed to ensuring that accurate information is utilized to support program development and will continue to review, and where necessary revise, all existing growth related plans within their respective department as population forecasts are revised by PTE.

Recommendation 2

That, when the need for significant changes to population growth estimates becomes clear, management ensure that all stakeholders, including Council, are informed in a timely manner so that the potential impacts on growth-related plans and programs can be identified.

Management Response

Management agrees with this recommendation.

Planning, Transit and the Environment monitors population growth information on an annual basis, and provides regular updates every five years, with the next regular

update scheduled for 2012. If the need for significant changes to population growth estimates becomes clear between regular updates, PTE management will provide notification to all internal and external stakeholders, including Council.

4 CONCLUSION

In November 2007, Council approved the revised population growth projection to 2031 for the City of Ottawa. A return to the methodology used in 1997 by the former Region has resulted in estimates that are now lower than what was previously projected for 2021.

Now that new figures have been approved, a review of growth-related plans and programs that were designed using the higher estimates should be performed to ensure the new figures are taken into account.

5 ACKNOWLEDGEMENT

We wish to express our appreciation for the cooperation and assistance afforded the audit team by management.

1 CONTEXTE

La vérification des projections de croissance démographique de la Ville a été ajoutée au Plan de vérification de 2007 à l'issue du processus annuel d'évaluation des risques.

Il incombe à Service de l'urbanisme, du transport en commun et de l'environnement de préparer des projections de population pour la Ville d'Ottawa. L'exercice précède la mise à jour périodique du Plan officiel, car les données servent à orienter les décisions relatives au Plan officiel.

Au début de la vérification, la direction a reconnu que les projections de croissance démographique existantes étaient trop optimistes et devaient être révisées en fonction d'une méthodologie et d'hypothèses plus prudentes. Il n'a donc pas été jugé opportun de procéder à une vérification exhaustive de la méthodologie et des estimations employées jusqu'alors. Le présent rapport expose les résultats du processus de vérification simplifié utilisé pour mener ce projet à terme.

2 OBJECTIFS DE LA VÉRIFICATION

Les objectifs de la vérification étaient les suivants :

- examiner la stratégie de la Ville en matière de projections de croissance démographique pour en estimer le bien-fondé et l'efficacité;
- déterminer si la direction se penche adéquatement sur les questions liées au fait que les projections actuelles sont optimistes.

3 OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

3.1 Chronologie des événements jusqu'en 2006

En octobre 2000, l'ancienne Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton (MROC) a chargé le Centre for Spatial Economics (C4SE) de préparer de nouvelles projections de la population régionale jusqu'en 2031. La méthodologie économétrique utilisée par le C4SE différait de la méthodologie employée jusqu'alors par la MROC, laquelle se fondait sur des données démographiques. En mai 2001, un rapport faisant état des résultats du travail du C4SE était présenté au Comité de l'urbanisme et de l'aménagement de la nouvelle Ville d'Ottawa. Quatre scénarios de croissance y étaient exposés, tous présumant que le taux de croissance dépasserait ce qui avait jusqu'alors été prévu. La méthodologie du C4SE mettait davantage l'accent sur l'éventuelle croissance du secteur de la haute technologie que les modèles démographiques précédents. Comme le précise le rapport, ce secteur connaissait alors une forte croissance à Ottawa. Il était estimé que cet élan se poursuivrait. Or, il n'en fut rien.

Le rapport de mai 2001 indiquait qu'en prévision d'une forte croissance, la Ville aurait besoin annuellement, selon le scénario utilisé, de 8 800 à 13 800 nouveaux logements au

cours des dix premières années de la période de projection (de 2001 à 2011). Le rapport prévoyait également une forte demande en matière d'infrastructure pour soutenir ces nouveaux logements et recommandait que la croissance de l'emploi et de la population soit surveillée annuellement pour évaluer l'exactitude des projections.

Un rapport au Comité de l'urbanisme et de l'aménagement daté de septembre 2001 soulignait que la projection du ministère des Finances pour la population d'Ottawa en 2021 était alors d'environ 9 p. 100 inférieure à celle calculée en 1997 par la MROC et d'environ 23 p. 100 plus basse que la nouvelle projection du C4SE. Le tableau suivant résume ces estimations.

Tableau 1 - Projections de la population d'Ottawa en 2021, en date de 2001

Ministère des Finances de l'Ontario	920 000 habitants
Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton (estimation de 1997)	1 014 000 habitants
C4SE (estimation de 2001)	1 193 000 habitants

Dans un rapport déposé en octobre 2001, le personnel recommandait au Conseil municipal d'adopter pour 2021 la projection correspondant à l'avant-dernier scénario en importance envisagé par C4SE, soit 1 193 000 d'habitants. Il y reconnaissait que cette projection était plutôt audacieuse à court terme et qu'elle forcerait la Ville à élaborer une stratégie pour répondre en dix ans à la demande d'infrastructure qu'elle prévoyait auparavant devoir satisfaire en vingt ans. Le rapport précisait que la projection recommandée éviterait les risques liés à une surestimation de la croissance, y compris la désignation prématurée de terrains urbains additionnels, l'exagération des besoins en matière d'infrastructure et la concurrence pour des écoles, des bibliothèques, des centres communautaires, etc., qui découlerait de l'aménagement d'un plus grand nombre d'emplacements.

À l'époque, il était plutôt urgent de décider de la projection qui serait retenue afin de pouvoir achever le Plan officiel de la nouvelle Ville. Les procès-verbaux permettent de constater que les conseillers redoutaient, à divers degrés, l'adoption d'une projection trop optimiste, et le Comité a rejeté la recommandation du personnel visant l'adoption d'une projection de 1 193 000 habitants pour 2021. Après le rejet de deux motions visant à ramener la projection à 1 015 000 puis à 1 055 000 habitants, la recommandation du personnel de 1 193 000 habitants a été approuvée par le Conseil à raison de 12 voix contre 9.

En mai 2003, la version définitive du Plan officiel de la Ville d'Ottawa a été adoptée selon la prémisse qu'Ottawa compterait 1 192 000 habitants en 2021.

En mai 2004, le Rapport annuel sur le développement - 2003 faisait état d'un taux de croissance inférieur à celui qui avait été prévu. Les projections n'ont toutefois pas été révisées.

Les rapports annuels sur le développement pour les années 2005 et 2006 signalaient également que le nombre estimé d'habitants était de 3 p. 100 inférieur aux projections adoptées par la Ville et que les estimations post censitaires de 2001 de Statistique Canada s'avéraient même de 6 p. 100 inférieures aux dites projections.

Le Plan financier à long terme de 2006 a été rédigé en fonction d'une population estimée à environ 1 200 000 habitants pour 2021.

3.2 Projections révisées

Au début de la vérification, il a été reconnu, au cours de réunions avec la haute direction, que les projections de croissance démographique adoptées étaient trop audacieuses et qu'il fallait revoir les estimations avant que le Plan officiel ne soit mis à jour en 2008. Par conséquent, il n'a pas été jugé opportun de procéder à une vérification exhaustive de la méthodologie et des estimations employées jusqu'alors.

En juin 2007, le Comité s'est vu remettre le Rapport sur les nouvelles projections de croissance, lequel énonçait la nécessité de revenir à la méthodologie démographique employée précédemment par la MROC et de modifier les projections de la Ville au moyen de cette formule. Le rapport a été reçu sans commentaires par le Comité, puis le personnel a procédé à la préparation de nouvelles projections.

Les nouvelles estimations ont été présentées pour la première fois au Comité en septembre 2007. La projection recommandée pour 2031 était alors de 1 136 000 habitants, ce qui était inférieur à la projection utilisée jusque-là pour 2021. À ce moment, la Province estimait que la population d'Ottawa s'établirait à 1 117 000 habitants en 2031, soit environ 2 p. 100 de moins que la projection recommandée par le personnel. Après que le public eut été consulté et qu'une évaluation par les pairs eut conclu que la nouvelle méthodologie était valable et que les projections de la Ville étaient raisonnables, le Comité et le Conseil ont adopté les projections révisées sur consentement.

Il convient de souligner que pour calculer les nouvelles projections, le personnel de la Ville a choisi de ne pas utiliser les données du Recensement de 2006 de Statistique Canada pour Ottawa. Selon ce Ministère, Ottawa compte actuellement 840 100 habitants alors que l'estimation du personnel municipal est de 870 800 habitants. Comme en fait état le rapport d'examen par les pairs, l'écart entre ces estimations n'a pas d'incidence considérable sur les projections à long terme et il n'y a donc pas lieu de s'en préoccuper. Les rencontres avec le personnel de la Ville et les fonctionnaires de Statistique Canada tenues dans le cadre de la vérification confirment que la Ville continue de collaborer avec l'entité fédérale en attendant la version définitive des estimations post censitaires.

En 2007, la direction a reconnu que les projections de croissance démographique adoptées étaient trop optimistes et que des démarches avaient été entreprises pour revoir les estimations au moyen d'une méthodologie et d'hypothèses plus prudentes. Toutefois, elle a

également confirmé que les divers secteurs d'activité de l'administration municipale (Service de police, Service des incendies, Services de garde d'enfants, etc.) n'avaient pas été informés de ce changement ni des répercussions potentielles sur les plans et les programmes existants conçus en fonction de la croissance démographique prévue.

Comme il a été mentionné dans le rapport présenté au Conseil en 2001, l'adoption de projections trop optimistes présente des risques, notamment l'exagération des besoins en matière d'infrastructure. Depuis 2001, la Ville emploie des projections de population qui se sont avérées trop optimistes, ce qui signifie que, pendant cette période, il se peut que les stratégies, les plans et les programmes de la Ville établis en fonction de la croissance prévue de la population aient été trop audacieux. Le Plan officiel revu selon des estimations révisées réglera ce problème pour les projets à venir, mais la mise à jour devrait également prévoir la réévaluation de tout programme en cours ayant été conçu à partir des anciennes projections afin de s'assurer qu'il tient compte comme il se doit des estimations actualisées.

3.3 Recommandations

Recommandation 1

Que la direction examine tous les plans et les programmes existants conçus en fonction de la croissance démographique prévue et qu'elle y apporte les modifications nécessaires pour qu'ils reflètent adéquatement les projections de population mises à jour.

Réponse de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Les examens du Plan officiel, du Plan directeur des transports, du Plan directeur de l'infrastructure et du Règlement sur les redevances d'aménagement entrepris en 2008, reflèteront les projections de croissance démographique à jour et seront étudiés par le Conseil en 2009. L'équipe de gestion d'Urbanisme, Transport en commun et Environnement (UTCE) veillera à ce que tous les services soient informés de la nécessité d'examiner et de réviser les plans liés à la croissance en raison de la modification des prévisions démographiques. Tous les services se sont engagés à assurer que l'information exacte sera utilisée en vue d'appuyer l'élaboration de programmes et ils continueront d'examiner, et si nécessaire de modifier, tous les plans liés à la croissance de leur service au fur et à mesure qu'UTCE modifie les prévisions démographiques.

Recommandation 2

Que la direction veuille à informer rapidement toutes les parties concernées, y compris le Conseil municipal, lorsqu'il y a lieu de modifier en profondeur les estimations de croissance de la population, de sorte que les répercussions potentielles sur les plans

et les programmes conçus en fonction de la croissance démographique prévue puissent être évalués.

Réponse de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Le Service de l'urbanisme, du transport en commun et de l'environnement surveille annuellement les renseignements relatifs à la croissance démographique et fournit des mises à jour régulières quinquennales, la prochaine étant prévue en 2012. S'il s'avère nécessaire d'effectuer des changements importants aux projections de croissance démographique entre des mises à jour régulières, l'équipe de gestion d'UTCE avisera tous les intervenants externes et internes, y compris le Conseil.

4 CONCLUSION

En novembre 2007, le Conseil municipal a approuvé la projection révisée de la population d'Ottawa pour 2031. Le retour à la méthodologie employée en 1997 par l'ancienne MROC a donné des estimations qui sont maintenant inférieures à celles précédemment adoptées pour 2021.

Maintenant que les projections actualisées ont été approuvées, les plans et les programmes qui avaient été conçus en fonction de la croissance démographique supérieure précédemment prévue devraient être révisés à la lumière des nouvelles estimations.

5 REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier la direction de sa bienveillante collaboration et de l'aide qu'elle a apportée à l'équipe de vérification.