

# LES DÉFUSIONS MUNICIPALES, 10 ANS PLUSTARD

JONATHAN DESLAURIERS  
ROBERT GAGNÉ  
JONATHAN PARÉ

## ÉTAT DES FAITS



Créé en 2009, le Centre sur la productivité et la prospérité – Fondation Walter J. Somers de HEC Montréal mène une double mission. Il se consacre d'abord à la recherche sur la productivité et la prospérité en ayant comme principaux sujets d'étude le Québec et le Canada. Ensuite, il veille à faire connaître les résultats obtenus en organisant des activités de transfert, de vulgarisation et, ultimement, d'éducation.

Pour en apprendre davantage sur le Centre ou pour obtenir des exemplaires de ce document, visitez le [www.hec.ca/cpp](http://www.hec.ca/cpp) ou écrivez-nous à [info.cpp@hec.ca](mailto:info.cpp@hec.ca).

*Les défusions municipales, 10 ans plus tard : état des faits*

### **Auteurs**

Jonathan Deslauriers

Robert Gagné

Jonathan Paré

Centre sur la productivité et la prospérité – Fondation Walter J. Somers

HEC Montréal

3000, chemin de la Côte-Sainte-Catherine

Montréal (Québec) Canada H3T 2A7

Téléphone : 514 340-6449

Dépôt légal : quatrième trimestre 2016

ISBN : 978-2-924208-48-9

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2016

Bibliothèque et Archives Canada, 2016

Cette publication a bénéficié du soutien financier du ministère des Finances du Québec et de la Fondation Walter J. Somers.

Photo de la couverture : iStockphoto ©feng yu

© 2016 Centre sur la productivité et la prospérité – Fondation Walter J. Somers, HEC Montréal

# SOMMAIRE

Au début des années 2000, le gouvernement du Québec a mis de l'avant une série de réformes qui ont bouleversé le milieu municipal. Dix ans après le dénouement de la saga des fusions municipales, le Centre sur la productivité et la prospérité revient sur l'impact réel de ces réformes.

En voulant donner suite à une réforme entamée dans les années 90, un processus de fusions municipales a d'abord été initié de manière à optimiser l'utilisation des ressources humaines et matérielles dans certaines régions. En plus de permettre aux municipalités fusionnées de profiter d'économies d'échelle, ce processus devait également permettre de régler certains problèmes de gouvernance dans les régions métropolitaines. Pour donner plus de mordant à sa stratégie et éviter à nouveau que le processus ne soit retardé par la réticence de certaines communautés, le gouvernement se dote cette fois de nouveaux pouvoirs dont celui de couper ses transferts aux municipalités qui refusent de se soumettre au projet. Le terme de « fusions forcées » devient alors monnaie courante sur la scène publique. Au final, plus de 200 municipalités ont été fusionnées au terme de ce processus.

Les élections de 2003 viennent toutefois changer la donne. Nouvellement élu, le gouvernement initie un processus de défusions en invitant la population à se prononcer sur le sort des fusions. Les votes se tiennent surtout dans les municipalités rattachées à Montréal, Québec et Longueuil. Au final, 21 municipalités dans ces trois régions choisissent de défusionner, soit 15 à Montréal, 2 à Québec et 4 à Longueuil.

*A posteriori*, on peut penser que la solution mise en place en 2006 en a été une de compromis qui n'a aucunement servi les intérêts des régions concernées : les municipalités reconstituées ont certes retrouvé leur pouvoir de taxation et leurs citoyens ont retrouvé leur gentilé, mais dans les faits, tous demeurent assujettis à une agglomération, une entité supramunicipale dont la gestion échappe vraisemblablement aux municipalités reconstituées.

## Les grandes perdantes des fusions-défusions

Lorsqu'on évalue l'effet du processus de fusions-défusions en comparant le niveau de dépenses par habitant des municipalités reconstituées avant les fusions à celui observé après les défusions, on constate que seules les municipalités reconstituées de l'agglomération de Longueuil ont été directement affectées par l'ensemble du processus. Par exemple, la Ville de Brossard dépensait 26 % de moins que la moyenne des municipalités de même taille avant les fusions alors qu'à la suite des défusions, elle avait non seulement rattrapé l'écart qui la séparait de son groupe de comparaison mais l'excédait dorénavant de 19 %. Les municipalités de Saint-Bruno-de-Montarville, Saint-Lambert et Boucherville dépensaient, quant à elles, déjà respectivement 2 %, 8 % et 9 % de plus que la moyenne de leurs comparables respectifs. Ces taux sont toutefois passés à 48 %, 32 % et 64% en 2009. À l'inverse, le niveau de dépenses des municipalités reconstituées des agglomérations de Montréal et de Québec est demeuré similaire, sinon inférieur à celui observé avant les fusions.

Comment expliquer la forte accélération des dépenses relatives des municipalités reconstituées de Longueuil? *A priori*, on peut penser que ce statut particulier s'expliquerait par l'absence de conditions clés en amont des fusions.

Avant les fusions, les municipalités locales de l'île de Montréal et de la région de Québec composaient déjà avec les questions relatives au financement des services partagés. Les lois constituant la Communauté urbaine de Montréal (CUM) et la Communauté urbaine de Québec (CUQ) encadraient le partage et le financement de certains services de sorte que les structures nécessaires à la desserte de services municipaux à large échelle étaient déjà établies au moment des fusions. Les limites géographiques de l'île de Montréal définissaient par ailleurs distinctivement le groupement requis par les fusions alors que dans le cas de Québec, le découpage était déjà défini par la CUQ. En apparence marginales, ces conditions ont vraisemblablement facilité le processus de fusions : les structures nécessaires étaient déjà en place, et la base des relations entre la métropole et les villes voisines étaient définies, tant sur le plan géographique que politique.

En revanche, ces conditions n'étaient pas réunies dans la région métropolitaine de Longueuil. D'abord, les limites géographiques n'étaient pas aussi évidentes qu'à Montréal ou Québec. Sans délimitations naturelles ou légales, le regroupement à Longueuil a été pensé de manière à créer la couronne au sud de Montréal, en s'appuyant notamment sur les limites définies par certains axes routiers. Le résultat est tel que les fusions ont réuni huit municipalités issues de trois MRC distinctes et présentant des tailles et des richesses foncières pour le moins disparates. Par ailleurs, aucune loi n'encadrait le partage des services sur le territoire et seules des ententes intermunicipales assuraient un tel partage, non sans générer bon nombre de litiges. Les structures nécessaires à un partage efficace des ressources à plus grande échelle n'étaient donc pas spécifiquement établies. Aussi, en prononçant les fusions en 2002 et en appliquant sans discernement le même modèle que celui défini pour Montréal, le gouvernement du Québec a triplé la taille de Longueuil sans que la Ville ne soit outillée pour y faire face. La pression sur le coût des services municipaux s'est alors rapidement accentuée. Le résultat est tel qu'en moins de cinq ans, le niveau moyen des dépenses par habitant à Longueuil a augmenté 2,7 fois plus rapidement que dans la CUQ, et 5,4 fois plus rapidement que dans la CUM

### **Des hausses de coûts depuis 10 ans, qui sont les responsables ?**

Dix années se sont écoulées depuis les défusions et beaucoup de municipalités reconstituées ont vu leurs dépenses s'accroître de manière non négligeable. Si plusieurs d'entre elles imputent cette hausse à l'administration centrale, la réalité dépasse parfois ce qui est rapporté dans l'actualité municipale.

Du côté de Longueuil, la croissance des dépenses des services locaux a règle générale été plus rapide que celle des charges de quotes-parts. Résultat : la croissance des dépenses de Brossard, Boucherville, et Saint-Bruno-de-Montarville est majoritairement expliquée par une augmentation des dépenses locales et non pas par une augmentation des dépenses d'agglomération. Saint-Lambert fait toutefois figure d'exception, la croissance de ses charges quotes-parts ayant été plus rapide.

Du côté de Québec, la responsabilité de la hausse des dépenses est partagée. Les charges de services de proximité et des quotes-parts ont, somme toute, augmenté au même rythme. Or, comme elles se

partageaient elles aussi la facture à parts égales en 2009, elles ont contribué de la même façon à la croissance totale. Ainsi, les quotes-parts avaient généré 46,9 % de la croissance des dépenses totales à Saint-Augustin-de-Desmaures et 51,8 % de la croissance des dépenses totales de l'Ancienne-Lorette entre 2010 et 2014. Les charges locales avaient, elles, généré 53,1 % de la croissance à Saint-Augustin-de-Desmaures, et 48,2 % à L'Ancienne-Lorette.

Il faut toutefois noter que les dépenses relatives des deux municipalités reconstituées ont explosé entre 2010 et 2014. Saint-Augustin-de-Desmaures, qui dépensait 19 % de plus que la moyenne des villes de même taille en 2010, avait amené ce taux à 51 % en 2014. L'Ancienne-Lorette, qui dépensait quant à elle 16 % de moins que la moyenne des villes de taille comparable en 2010, avait rejoint leur niveau en 2014.

Ces fortes hausses sont vraisemblablement attribuables à l'augmentation de la richesse foncière de ces municipalités. En moins de dix ans, la richesse foncière a augmenté de 62 % à Québec, 67 % à L'Ancienne-Lorette et 71 % à Saint-Augustin-de-Desmaures.

L'agglomération et les municipalités reconstituées avaient alors le choix de compenser ces hausses en abaissant proportionnellement leurs taux d'imposition respectifs ou alors de profiter de l'élargissement de leur assiette fiscale pour augmenter leurs revenus. Elles se sont vraisemblablement prévaluées de la deuxième option. Notons qu'une telle décision pourrait ici être justifiée si l'offre de service était désormais plus importante ou de meilleure qualité.

Finalement, dans la région de Montréal, ce sont les quotes-parts qui ont généré la majeure partie de l'augmentation des dépenses des municipalités reconstituées. Sans réelle surprise, on peut estimer que l'importance de la richesse foncière des municipalités reconstituées est en cause. En 2014, près de la moitié des 14 municipalités reconstituées de l'île de Montréal affichaient une richesse foncière par habitant de plus de deux fois supérieure à celle de la ville-centre, et seules deux municipalités présentaient une richesse foncière similaire à celle de la ville-centre. En étant facturées sur la base de leur richesse foncière, les municipalités mieux nanties ont enregistré des hausses plus importantes de leurs charges de quotes-parts, avec pour conséquence une contribution à la croissance plus importante.

# TABLE DES MATIÈRES

Sommaire exécutif.....	3
Table des matières.....	6
Introduction.....	7
Fusions-défusions : rappel des faits.....	9
2001-2008 : l'impact des fusions-défusions.....	15
2008-2014 : les défusions dix ans plus tard.....	23
Conclusion.....	35
Annexe 1.....	37
Annexe 2.....	39
Annexe 3.....	40

# INTRODUCTION

Au début des années 2000, certaines politiques instaurées par le gouvernement du Québec ont bouleversé le milieu municipal québécois. En voulant donner suite à une réforme entamée dans les années 90, un processus de fusions municipales a été initié de manière à optimiser l'utilisation des ressources humaines et matérielles dans certaines régions. En plus de permettre aux municipalités fusionnées de profiter d'économies d'échelle, ce processus devait également permettre de régler certains problèmes de gouvernance dans les régions métropolitaines.

Prévoyant une levée de boucliers de la part de municipalités réfractaires aux fusions, le gouvernement du Québec s'est accordé certains pouvoirs, notamment celui de couper ses transferts aux municipalités refusant de se soumettre au processus. Deux projets de loi ont été adoptés en ce sens. D'un côté, la loi 124<sup>1</sup> permettait de forcer la fusion de plusieurs communautés locales, c'est-à-dire des municipalités de faible taille. De l'autre, la loi 170<sup>2</sup> officialisait la formation des agglomérations urbaines de Montréal, Québec, Longueuil, Lévis et Gatineau. Plusieurs municipalités ont ainsi été annexées contre leur gré aux villes, raison pour laquelle il est souvent question des « fusions forcées ». Au terme du processus des fusions en 2002, 213 municipalités avaient été regroupées en 42 municipalités.

En 2003, l'élection d'un nouveau gouvernement a ouvert la voie aux défusions municipales, et près d'une centaine de référendums ont été tenus afin de déterminer si la population souhaitait maintenir ou non les fusions. Au final, 31 municipalités se sont prononcées en faveur des défusions et ont obtenu le statut de municipalités reconstituées en 2006.

Sans être un phénomène purement métropolitain, les défusions ont majoritairement touché les grands centres urbains. Sur les 31 municipalités reconstituées en 2006, 21 avaient été annexées à Montréal, Québec ou Longueuil en 2002. Au demeurant, ces 21 villes représentaient 98,9 % de l'ensemble de la population des municipalités reconstituées. Ainsi, même si la question des défusions a eu des échos partout au Québec, l'enjeu s'est en réalité concentré autour de ces trois grandes villes.

Même si dix années se sont écoulées depuis les défusions, la question fait encore aujourd'hui couler beaucoup d'encre. Aussi, pour souligner le dixième anniversaire des défusions, ce rapport s'intéresse à la situation des municipalités reconstituées des agglomérations de Montréal, Québec et Longueuil de manière à comprendre dans quelle mesure le processus de fusions-défusions a eu un effet sur leurs dépenses, mais également pour déterminer de quelle manière le mode de gouvernance instauré au moment des défusions a eu un impact sur les municipalités reconstituées.

Globalement, nous verrons que les différentes étapes du processus de fusions-défusions n'ont pas livré les résultats escomptés. Parmi les facteurs en cause, on peut notamment soutenir que certaines villes n'étaient pas outillées pour assumer un rôle de métropole et ainsi voir leur taille tripler en moins d'une année. On peut par ailleurs supposer que le mode de gouvernance instauré par le

---

<sup>1</sup> *Loi modifiant la Loi sur l'organisation territoriale municipale et d'autres dispositions législatives (16 juin 2000).*

<sup>2</sup> *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais (20 décembre 2000).*

gouvernement au moment des défusions s'est avérée être une solution de compromis qui n'a pas toujours servi les intérêts des régions concernées. Les municipalités reconstituées ont certes retrouvé leur pouvoir de taxation et leurs citoyens ont retrouvé leur gentilé, mais dans les faits, tous demeurent assujettis à une agglomération, un palier administratif supramunicipal qui assure la livraison de plusieurs services, mais dont la gouvernance échappe aux municipalités reconstituées.

Pour mettre en lumière les différents aspects qui ont marqué la question des fusions et des défusions, l'analyse est organisée de manière à identifier deux périodes distinctes. La première partie de l'analyse se concentre d'abord sur la période située entre l'année précédant les fusions et celle suivant les défusions. Il est ainsi possible de déterminer si le processus de fusions-défusions a eu un effet direct sur la croissance des dépenses des municipalités reconstituées<sup>3</sup>. La seconde période analyse ensuite l'évolution des dépenses à partir du moment où les défusions ont été effectives de manière à déterminer dans quelle mesure le mode de gouvernance instauré au moment des défusions a influencé le rythme de croissance des dépenses des municipalités reconstituées. La section qui suit propose d'abord un rappel des faits au sujet du processus de fusions-défusions qui s'est opéré à Montréal, Québec et Longueuil au cours de la première moitié des années 2000.

---

<sup>3</sup> Les données sur les dépenses municipales proviennent des *Rapports financiers des organismes municipaux* du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire du Québec (MAMOT). Seuls les états financiers de la période 2005-2014 sont disponibles sur le site internet du MAMOT. Les états financiers des années antérieures ont été obtenus par une demande d'accès à l'information.

## FUSIONS-DÉFUSIONS :

# RAPPEL DES FAITS

Si les fusions ont fait couler beaucoup d'encre au début des années 2000, on oublie souvent que le gouvernement du Québec avait tenté par le passé de s'attaquer à la fragmentation du territoire.

Déposée en 1996, la *Politique de consolidation des communautés locales* avait pour objectif de renforcer le milieu municipal en favorisant notamment les regroupements municipaux<sup>4</sup>. Selon les termes du premier volet de cette politique, le gouvernement prévoyait fusionner 416 municipalités de moins de 10 000 habitants en 179 nouvelles entités de manière à optimiser la gestion des communautés en favorisant la mise en commun des ressources humaines et matérielles. La politique prévoyait par la suite appliquer une stratégie similaire aux municipalités des régions métropolitaines<sup>5</sup> (deuxième volet) et des municipalités rurales (troisième volet), après avoir préalablement tenu des consultations.

Quatre ans après le dépôt de cette politique, moins de la moitié des municipalités en cause dans le premier volet avaient fait l'objet d'une fusion<sup>6</sup>, et les deux autres volets étaient demeurés lettre morte.

Confronté à la lenteur du processus, le gouvernement du Québec s'est réattaqué à la fragmentation du territoire au début des années 2000. Pour éviter une nouvelle levée de boucliers de la part de municipalités réfractaires à la réorganisation du territoire, le gouvernement du Québec a donné davantage de mordant à sa stratégie en se dotant de certains pouvoirs, notamment celui de couper ses transferts aux municipalités refusant de se soumettre au processus. Plusieurs municipalités ont ainsi été annexées contre leur gré à d'autres municipalités, raison pour laquelle on évoque souvent l'idée des « fusions forcées ».

Autre différence majeure, le processus initié au début des années 2000 ne concernait plus uniquement les municipalités de moins de 10 000 habitants. Contrairement à la stratégie déployée en 1996, les régions métropolitaines ont également été assujetties au processus de fusions de 2002. En plus de la loi 124, qui permettait au gouvernement de forcer la fusion de plusieurs communautés locales, le gouvernement a ainsi mis de l'avant la loi 170, qui permettait la création des agglomérations urbaines de Montréal, Québec et Longueuil. Dans ces cas précis, l'objectif des fusions dépassait la question des économies d'échelle et de l'optimisation de l'utilisation des ressources, et tentait parallèlement de régler des problèmes de gouvernance.

Par exemple, à Montréal, plusieurs services municipaux<sup>7</sup> étaient assurés par la Communauté urbaine de Montréal (CUM), un organisme supramunicipal constitué par une loi et gouverné en majorité par la Ville de Montréal<sup>8</sup>. Pour les questions qui n'étaient pas régies par la loi sur la CUM, Montréal devait

---

<sup>4</sup> Consultez la [Politique de consolidation des communautés locales](#).

<sup>5</sup> Montréal, Québec, Trois-Rivières, Chicoutimi, Sherbrooke et Hull.

<sup>6</sup> Gouvernement du Québec (2000). *La Réorganisation municipale : Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*. 131 p.

<sup>7</sup> Incluent les services de l'assainissement de l'atmosphère, l'assainissement des eaux, la santé publique, les loisirs et parcs, le dépannage et le remorquage de véhicules, la police, la coordination des mesures d'urgence, le transport en commun, etc.

<sup>8</sup> Voir la [Loi sur la Communauté urbaine de Montréal](#) pour plus de détails.

négocier des ententes avec chacune des municipalités lorsque nécessaire. Au final, malgré son statut de métropole, un poids démographique représentant 57 % de la population de l'île de Montréal<sup>9</sup> et une loi lui concédant certains avantages, le pouvoir de la Ville de Montréal sur des enjeux tel que le développement du territoire demeurait faible par rapport à son importance économique et démographique, ce qui ralentissait le développement sur l'île.

Une situation similaire prévalait dans la région métropolitaine de Québec, quoique les enjeux de gouvernance initiaux n'y étaient pas les mêmes qu'à Montréal. À l'instar de la CUM, la Communauté urbaine de Québec (CUQ)<sup>10</sup> assurait la livraison de services partagés, mais dans une proportion plus faible qu'à Montréal. Le poids démographique de la ville de Québec dans la CUQ était par ailleurs nettement moins important qu'à Montréal. Avant les fusions, Québec ne représentait que 33 % de la population de la CUQ<sup>11</sup>, de sorte que son statut de métropole n'était pas aussi clair qu'à Montréal.

Du côté de Longueuil, aucune loi n'encadrait les relations entre les municipalités et seules des ententes intermunicipales permettaient le partage des services. Loin d'être bien adaptées, ces ententes faisaient l'objet de nombreux litiges. C'était notamment le cas des ententes concernant la production de l'eau potable et l'assainissement des eaux usées où le partage des coûts était problématique. Par ailleurs, à l'instar de Québec, le poids démographique de Longueuil (34 %) était nettement inférieur à celui des 7 villes appelées à y être annexées. Considérées conjointement, les municipalités de Saint-Hubert (21 %) et Brossard (17 %) totalisaient un poids démographique supérieur à celui de Longueuil.

C'est essentiellement dans ce contexte que le gouvernement a imposé la fusion des municipalités de la CUM, de la CUQ et des municipalités avoisinant Longueuil en 2002. En plus d'optimiser l'utilisation des ressources humaines et matérielles, les fusions devaient permettre une meilleure coordination de la gestion et du développement du territoire (Tableau 1).

---

<sup>9</sup> On comptait 28 municipalités locales sur l'île de Montréal avant les fusions. Ces villes étaient assujetties à la CUM.

<sup>10</sup> Voir la [Loi sur la Communauté urbaine de Québec](#) pour plus de détails.

<sup>11</sup> On comptait 13 municipalités locales dans la CUQ avant les fusions.

**TABLEAU 1**

## LISTE DES MUNICIPALITÉS FUSIONNÉES AUX VILLES DE LONGUEUIL, QUÉBEC ET MONTRÉAL

Longueuil	Québec	Montréal	
Boucherville	Beauport	Anjou	Montréal-Nord
Brossard	Cap-Rouge	Baie-d'Urfé	Montréal-Ouest
Greenfield Park	Charlesbourg	Beaconsfield	Mont-Royal
Lemoyne	Lac-Saint-Charles	Côte-Saint-Luc	Outremont
Longueuil	L'Ancienne-Lorette	Dollard-des-Ormeaux	Pierrefonds
Saint-Bruno-de-Montarville	Loretteville	Dorval	Pointe-Claire
Saint-Hubert	Québec	Hampstead	Roxboro
Saint-Lambert	Saint-Augustin-de-Desmaures	Kirkland	Sainte-Anne-de-Bellevue
	Sainte-Foy	Lachine	Sainte-Genève
	Saint-Émile	LaSalle	Saint-Laurent
	Sillery	L'Île-Bizard	Saint-Léonard
	Val-Bélair	L'Île-Dorval	Senneville
	Vanier	Montréal	Verdun
		Montréal-Est	Westmount

Selon les termes de la réforme municipale de 2002, les municipalités fusionnées étaient dorénavant considérées comme des arrondissements des grandes villes de Montréal, Québec et Longueuil. Les municipalités fusionnées perdaient ainsi leur pouvoir de taxation, mais conservaient la responsabilité de certains services de proximité (Tableau 2), services qu'elles devaient toutefois gérer sous la contrainte d'un budget décidé par la ville.

**TABLEAU 2**

## LISTE DES RESPONSABILITÉS

Compétences de la nouvelle ville	Compétences des arrondissements
- Développement économique	- Information auprès des citoyennes et des citoyens
- Aménagement du territoire et l'urbanisme	- Délivrance de permis
- Grands parcs, évènements et équipements culturels, sportifs ou scientifiques d'envergure	- Consultation concernant des modifications aux règlements d'urbanismes qui toucheraient l'arrondissement
- Grands axes routiers municipaux	- Prévention des incendies
- Production et distribution de l'eau potable	- Voirie locale
- Recyclage et traitement des matières résiduelles	- Collecte des ordures
- Logement social	- Enlèvement des matières résiduelles
- Cour municipale	- Parcs, équipements culturels et loisirs locaux
- Services de police et de sécurité incendie	- Soutien financier aux organismes de développement économique local, communautaire et social
	- Organisation des loisirs sportifs et socioculturels

Source : MAMROT(2001). Fascicules *De nouvelles villes dans un monde nouveau – Montréal et Longueuil / Québec et Lévis*.

En somme, les fusions permettaient aux villes de Montréal, Québec et de Longueuil d'être les véritables gestionnaires de leur territoire. L'élection d'un nouveau gouvernement en 2003 a toutefois fragilisé ce nouveau statut en initiant un processus de défusion. Après avoir préalablement franchi plusieurs étapes, la population de certaines villes a été appelée à se prononcer sur la défusion de leur municipalité en 2004 par le biais d'un référendum. En tout, 39 référendums ont été tenus dans les agglomérations de Montréal, Québec et Longueuil, avec pour résultat final la reconstitution de 21 villes en janvier 2006, soit 15 à Montréal, 4 à Longueuil et 2 à Québec.

**TABLEAU 3**

### LISTE DES MUNICIPALITÉS DÉFUSIONNÉES DES VILLES DE LONGUEUIL, QUÉBEC ET MONTRÉAL EN 2004

<b>Longueuil</b>	<b>Québec</b>	<b>Montréal</b>	
Boucherville	L'Ancienne-Lorette	Baie-d'Urfé	Montréal-Est
Brossard	Saint-Augustin-de-Desmaures	Beaconsfield	Montréal-Ouest
Saint-Bruno-de-Montarville		Côte-Saint-Luc	Mont-Royal
Saint-Lambert		Dollard-des-Ormeaux	Pointe-Claire
		Dorval	Sainte-Anne-de-Bellevue
		Hampstead	Senneville
		Kirkland	Westmount
		L'Île-Dorval	

Selon les termes de la réorganisation territoriale de 2006, qui rend effectives les défusions annoncées en 2004, le statut de municipalité reconstituée ne rétrocède pas l'autonomie qui prévalait dans ces municipalités avant les fusions et dans les faits, les municipalités reconstituées demeurent liées à l'une ou l'autre des trois grandes villes, désormais appelées villes-centres.

Les services de proximité tels que la voirie, le déneigement, les loisirs et la culture ou la collecte des ordures sont restitués aux municipalités reconstituées mais les services régionaux (Tableau 4) sont délégués à l'agglomération, un organisme supramunicipal nouvellement créé qui voit à la gestion et la livraison des services qui étaient, dans une mesure variable, gérés par Longueuil et les communautés urbaines de Montréal et de Québec avant les fusions. Les agglomérations sont administrées par un conseil où siègent les municipalités reconstituées et la ville-centre. Le poids des votes sur ce conseil étant défini en fonction de l'importance de la population de chacune des municipalités, le pouvoir se concentre vers les villes-centres qui sont toujours plus peuplées que les municipalités reconstituées (Graphique 1).

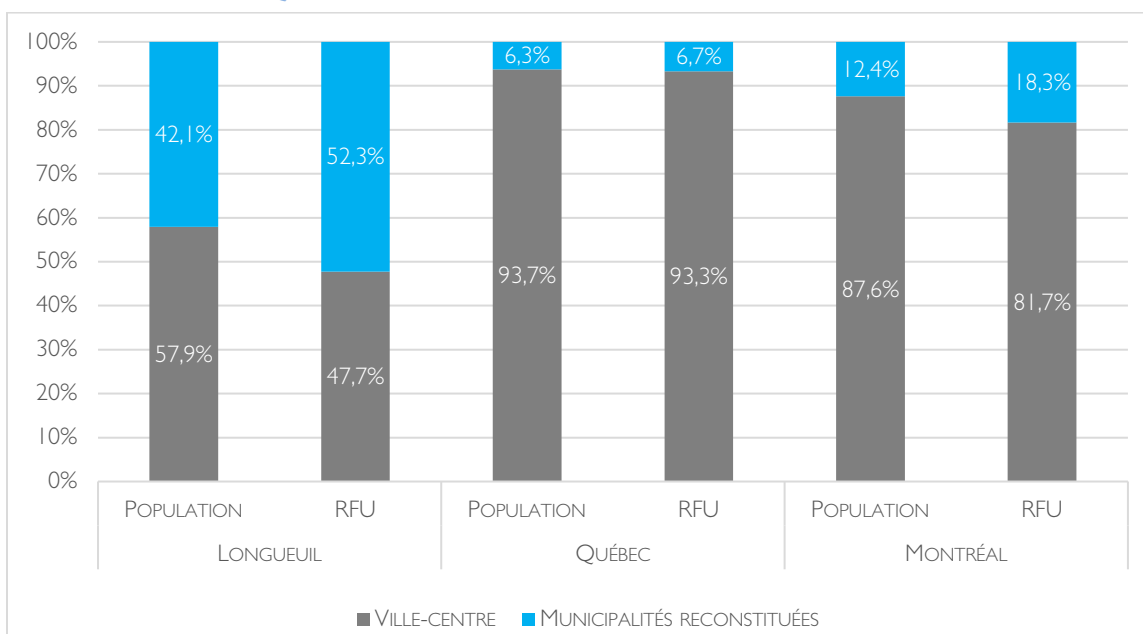
**TABLEAU 4**  
**COMPÉTENCES D'AGGLOMÉRATION**

**Compétences d'agglomération**

- Évaluation municipale
- Transport collectif des personnes
- Voies de circulation constituant le réseau artériel à l'échelle de l'agglomération
- Alimentation en eau et assainissement des eaux
- Élimination et valorisation des matières résiduelles
- Cours d'eau et lacs municipaux
- Services de police, sécurité civile, sécurité incendie et premiers répondants
- Centre d'urgence 9-1-1
- Prévention sécurité civile et incendie
- Cour municipale
- Logement social et aide destinée spécifiquement aux sans-abri
- Prévention et lutte de la toxicomanie et de la prostitution
- Développement économique

Source : Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations

**GRAPHIQUE 1**  
**RÉPARTITION DE LA POPULATION ET DE LA RICHESSE FONCIÈRE UNIFORMISÉE (RFU) DANS LES AGGLOMÉRATIONS DE LONGUEUIL, MONTRÉAL ET QUÉBEC EN 2014**



Contrairement à la répartition du vote au conseil d'agglomération, le financement des services d'agglomération est plutôt établi en fonction de la richesse foncière des municipalités. Les municipalités les mieux nanties paient donc une part plus importante des services partagés et ce même si en pratique, leur utilisation est toute proportion gardée moins importante. C'est essentiellement ce qui est observé dans l'agglomération de Longueuil où la ville-centre assume moins de la moitié des

dépenses d'agglomération même si son poids démographique représente 57,9 % de la population de l'agglomération. Seule Québec présente une répartition équilibrée à ce chapitre<sup>12</sup>.

Notez qu'au moment des défusions, le financement des services partagés était assuré par une taxe d'agglomération. Les citoyens des municipalités reconstituées recevaient ainsi deux comptes de taxes : un premier pour les services d'agglomération et un second pour les services de proximité. Suite à certains litiges, la taxe d'agglomération a été remplacée par un financement par quote-part. Selon ce mode de financement, l'agglomération détermine toujours la répartition du coût des services partagés sur la base de la richesse foncière des municipalités reconstituées mais soumet une « facture » aux municipalités reconstituées. Ces dernières retrouvent ainsi l'entièreté de leur pouvoir de taxation mais la fixation du coût des services partagés continue d'échapper à leur contrôle.

En vigueur depuis maintenant dix ans, le mode de gouvernance instauré par la Réorganisation territoriale de 2006 demeure encore aujourd'hui l'objet de nombreux litiges. En étant facturées sur la base de leur richesse foncière plutôt qu'en fonction de leur utilisation des services, les municipalités reconstituées s'estiment généralement lésées par l'agglomération et dans plusieurs cas, la responsabilité des hausses de taxes leur est attribuée.

Pour parvenir à déterminer dans quelle mesure le processus de fusions-défusions et le mode de gouvernance instauré au moment des défusions ont eu un effet sur la croissance des dépenses des municipalités reconstituées, les sections qui suivent analysent ces deux périodes de manière distincte.

---

<sup>12</sup> Consultez l'annexe I pour la répartition détaillée par municipalité.

# L'IMPACT DES FUSIONS-DÉFUSIONS

Dans un premier temps, on doit déterminer dans quelle mesure les municipalités ont été touchées par le processus de fusions-défusions. À cette fin, cette section retrace l'évolution des dépenses des municipalités reconstituées des agglomérations de Montréal, Québec et Longueuil, entre l'année précédant les fusions et celle suivant les défusions. En comparant leur niveau de dépenses par habitant à celui observé en moyenne dans les municipalités de même taille (Tableau 5), il est possible de déterminer si le rythme de croissance de leurs dépenses s'est accéléré au cours du processus de fusions-défusions.

**TABLEAU 5**

## GRUPE DE RÉFÉRENCE DES MUNICIPALITÉS RECONSTITUÉES DES AGGLOMÉRATIONS DE LONGUEUIL, QUÉBEC ET MONTRÉAL EN 2014

Grube de référence	Nombre de municipalités	Municipalités reconstituées concernées
<i>Moins de 1 000 hab.</i>	468	Senneville (MTL)
<i>1 000 à 1 999 hab.</i>	250	Aucune
<i>2 000 à 4 999 hab.</i>	212	Montréal-Est (MTL), Baie-D'Urfé (MTL)
<i>5 000 à 9 999 hab.</i>	79	Montréal-Ouest (MTL), Hampstead (MTL), Sainte-Anne-de-Bellevue (MTL)
<i>10 000 à 24 999 hab.</i>	57	Ancienne-Lorette (QC), Saint-Augustin-de-Desmaures (QC), Saint-Lambert (LGL), Saint-Bruno-de-Montarville (LGL), Westmount (MTL), Mont-Royal (MTL), Dorval (MTL), Kirkland (MTL), Beaconsfield (MTL).
<i>25 000 à 49 999 hab.</i>	25	Boucherville (LGL), Côte-Saint-Luc (MTL), Pointe-Claire (MTL), Dollard-des-Ormeaux (MTL)
<i>50 000 à 99 999 hab.</i>	10	Brossard (LGL)
<i>100 000 hab. et plus</i>	10	Aucune

En apparence simple, l'analyse se heurte toutefois à certains obstacles. D'abord, l'opacité qui entoure la divulgation de l'information financière municipale réduit considérablement les possibilités d'analyse. Les états financiers municipaux des années précédant les fusions ne sont accessibles que par la Loi sur l'accès à l'information alors que ceux des années plus récentes ne permettent pas de dissocier clairement les deux rôles des villes-centres, à la fois celui d'agglomération et de ville-centre. Dans ces circonstances, les villes-centres ne font pas partie de l'analyse. Plus important encore, les changements dans les normes comptables limitent considérablement les analyses sur une longue période. C'est notamment le cas de l'ajout de l'amortissement en remplacement de l'investissement à partir de 2002, un changement comptable qui rend difficile la comparaison des niveaux actuels avec ceux de la période précédant les fusions.

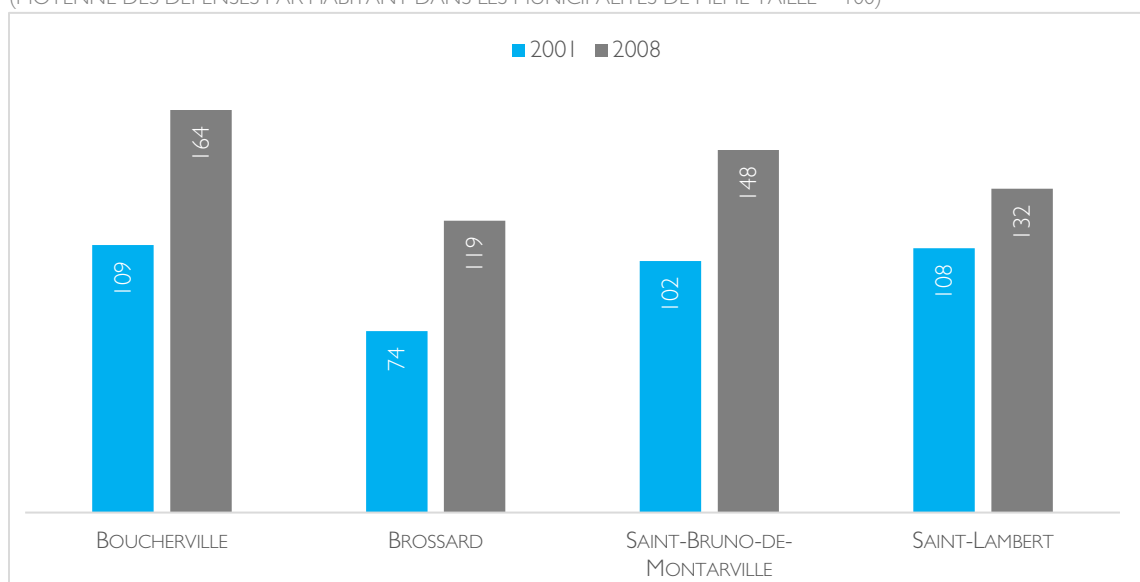
Puisque les municipalités sont assujetties aux mêmes normes comptables, il est toutefois possible de les comparer entre elles pour une année. Pour cette raison, les dépenses par habitant des municipalités reconstituées seront comparées au niveau moyen des dépenses des municipalités de même taille pour chaque année, mesurées en base 100. En plus d'éviter d'avoir à considérer l'inflation, cette approche

permet de mesurer l'évolution relative des dépenses municipales sans égard aux différences qui distinguent les villes<sup>13</sup>. Notons par ailleurs que les états financiers des années suivants les défusions ne prenaient pas en considération la taxe d'agglomération de sorte que les dépenses des municipalités n'étaient pas représentatives de l'ensemble des charges supportées. Pour cette raison, l'analyse des dépenses des municipalités après les fusions débute au moment de l'instauration du mode de financement par quote-part, soit à partir de 2008 dans le cas de Québec et Longueuil, et à partir de 2009 dans le cas de Montréal.

En procédant de la sorte, on constate que le processus de fusions-défusions a eu un effet direct sur les dépenses des municipalités reconstituées de l'agglomération de Longueuil (Graphique 2). Avant les fusions, le niveau de dépenses par habitant des municipalités reconstituées était comparable sinon inférieur à ceux observés en moyenne dans les municipalités de même taille. Saint-Lambert et Boucherville dépensaient respectivement 8 % et 9 % de plus par habitant que la moyenne alors que Saint-Bruno-de-Montarville ne dépensait que 2 % de plus que la moyenne des villes de même taille. Brossard se situait pour sa part sous la moyenne. Avant les fusions, la municipalité ne dépensait que 74 % du niveau moyen des dépenses par habitant des municipalités de taille comparable soit celles comptant entre 50 000 et 100 000 habitants.

## GRAPHIQUE 2 DÉPENSES RELATIVES PAR HABITANT DES MUNICIPALITÉS RECONSTITUÉES DE L'AGGLOMÉRATION DE LONGUEUIL

(MOYENNE DES DÉPENSES PAR HABITANT DANS LES MUNICIPALITÉS DE MÊME TAILLE = 100)



Au terme du processus de fusions-défusions, ces municipalités affichaient désormais un niveau de dépenses supérieur à la moyenne. Par exemple, Saint-Bruno-de-Montarville dépensait désormais 48 %

<sup>13</sup> Si par exemple une municipalité a maintenu un niveau de dépenses par habitant de 150 entre 2001 et 2009, on comprendra que ses dépenses sont 50 % plus élevées que dans les municipalités de même taille, et que la croissance observée entre 2001 et 2009 a été la même que celle observée en moyenne dans les municipalités de même taille.

de plus que la moyenne alors que six ans auparavant, elle se comparait à la moyenne. Même constat du côté de Saint-Lambert et de Boucherville, où le niveau de dépenses par habitant était désormais 32 % et 64 % plus élevé que dans les municipalités de même taille. Notons que la hausse la plus importante a été observée du côté de Brossard. Au terme des défusions, la Ville dépensait 19 % de plus que la moyenne des villes de même taille alors que six ans auparavant, cette même comparaison avantageait largement Brossard.

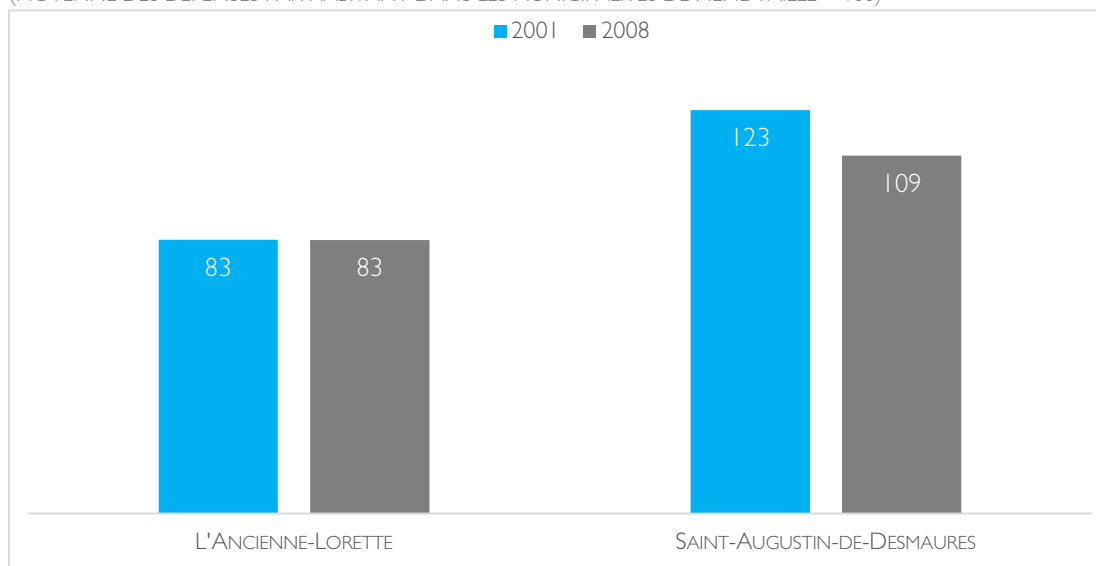
Le constat est donc sans équivoque : la croissance des dépenses des municipalités reconstituées a été systématiquement plus rapide que celle observée en moyenne dans les municipalités de même taille. Autrement dit, le processus de fusions-défusions aurait eu un effet direct sur le coût des services municipaux à Brossard, Saint-Lambert, Boucherville et Saint-Bruno-de-Montarville.

Le processus de fusions-défusions n'a pas eu le même effet sur les deux municipalités reconstituées de l'agglomération de Québec (Graphique 3). Du côté de L'Ancienne-Lorette, le niveau de dépenses relatives par habitant au terme des défusions était le même qu'avant les fusions, ce qui indique que le rythme de croissance des dépenses de la ville a été à toutes fins pratiques identique à celui affiché en moyenne dans les villes de même taille. À Saint-Augustin-de-Desmaures, l'écart avec la moyenne était moins important au terme des défusions qu'il ne l'était avant les fusions, signe que la croissance de ses dépenses a été moins rapide que celle observée en moyenne dans les municipalités de même taille. Considérant ces deux résultats, on peut vraisemblablement supposer que le processus de fusions-défusions n'a pas eu d'effet direct sur les dépenses des municipalités reconstituées de l'agglomération de Québec.

### GRAPHIQUE 3

## DÉPENSES RELATIVES PAR HABITANT DES MUNICIPALITÉS RECONSTITUÉES DE L'AGGLOMÉRATION DE QUÉBEC

(MOYENNE DES DÉPENSES PAR HABITANT DANS LES MUNICIPALITÉS DE MÊME TAILLE = 100)

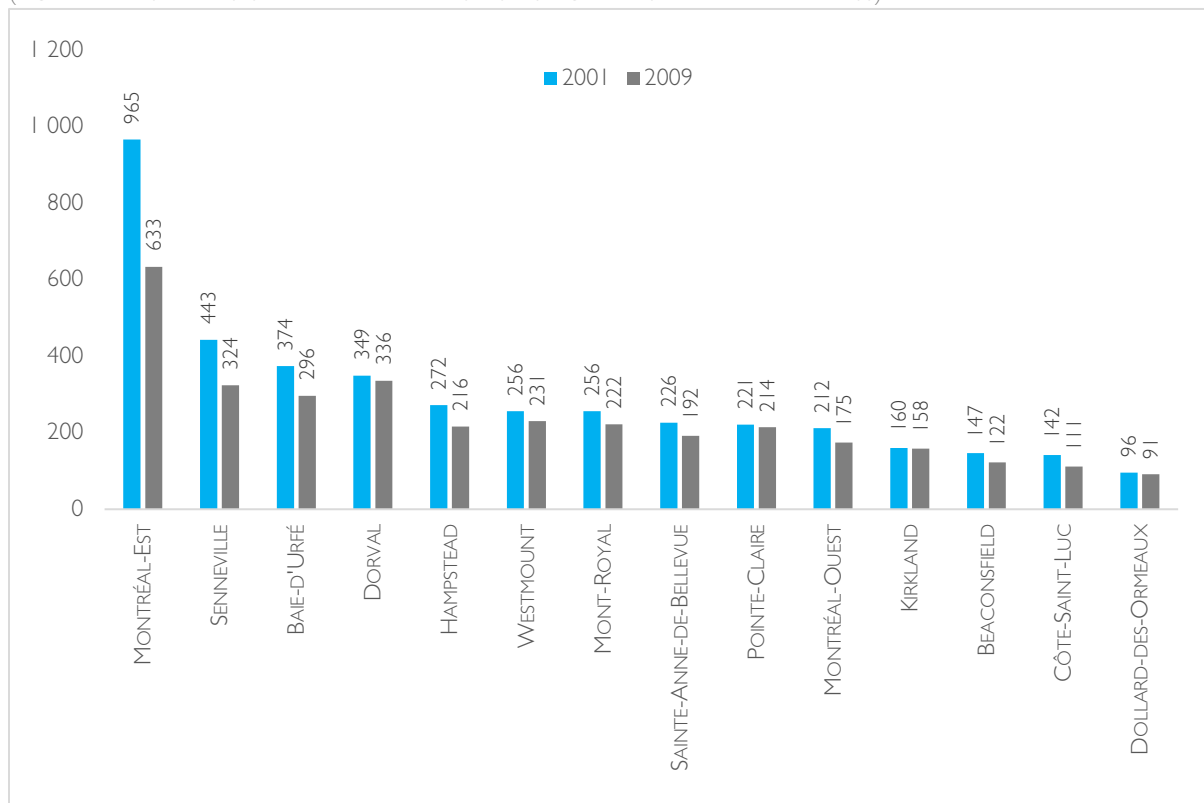


Le constat est sensiblement le même du côté de Montréal (Graphique 4). Au terme des défusions, les 14 municipalités reconstituées de l'agglomération présentaient un niveau de dépenses relatives inférieur à celui affiché avant les fusions, ce qui signifie que la croissance des dépenses a été systématiquement plus faible qu'en moyenne dans les municipalités de taille comparable.

#### GRAPHIQUE 4

### DÉPENSES RELATIVES PAR HABITANT DES MUNICIPALITÉS RECONSTITUÉES DE L'AGGLOMÉRATION DE MONTRÉAL

(MOYENNE DES DÉPENSES PAR HABITANT DANS LES MUNICIPALITÉS DE MÊME TAILLE = 100)



À ce stade-ci, trois constats méritent d'être soulignés quant à l'impact du processus de fusions-défusions sur les dépenses par habitant des municipalités reconstituées :

- La croissance des dépenses des municipalités reconstituées de l'agglomération de Montréal a été systématiquement plus faible que dans les municipalités de taille comparable.
- La croissance des dépenses des municipalités reconstituées de l'agglomération de Longueuil a été systématiquement plus rapide que dans les municipalités de taille comparable.
- La croissance des dépenses des municipalités reconstituées de l'agglomération de Québec a été similaire à celle des municipalités de même taille voire inférieure.

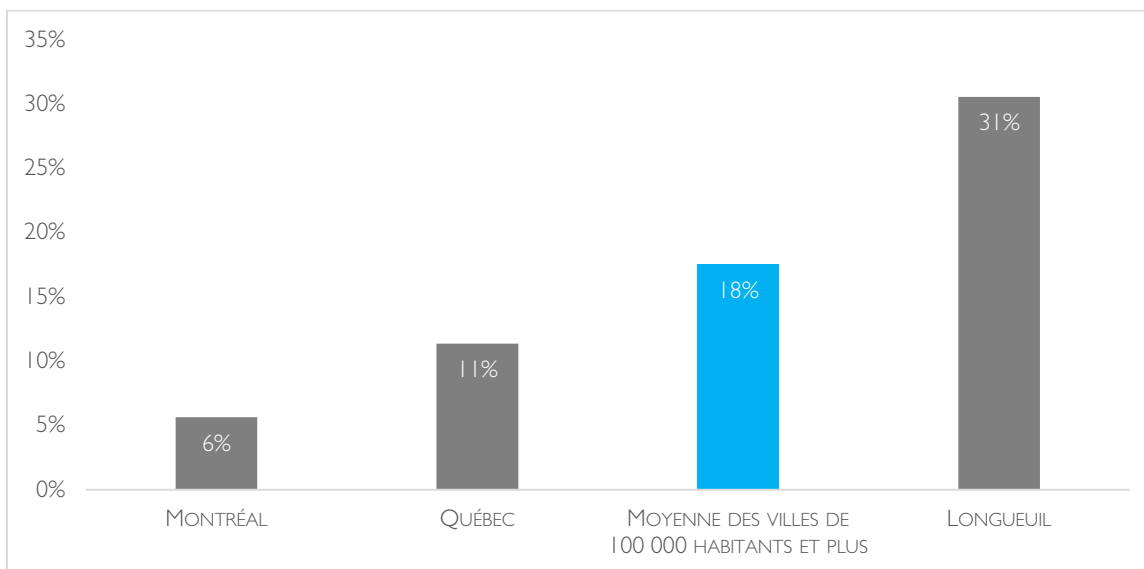
En somme, seules les municipalités reconstituées de l'agglomération de Longueuil semblent avoir été affectées financièrement par le processus de fusions-défusions. *A priori*, on peut penser que ce statut particulier s'expliquerait par l'absence de conditions clés en amont des fusions.

Avant les fusions, les municipalités locales de l'île de Montréal et de la région de Québec composaient déjà avec les questions relatives au financement des services partagés. Les lois constituant la CUM et la CUQ encadraient le partage et le financement de certains services de sorte que les structures nécessaires à la desserte de services municipaux à large échelle étaient déjà établies au moment des fusions. Les limites géographiques de l'île de Montréal définissaient par ailleurs distinctivement le groupement requis par les fusions alors dans le cas de Québec, le découpage était déjà défini par la CUQ. En apparence marginales, ces conditions ont vraisemblablement facilité le processus de fusion : les structures nécessaires étaient déjà en place, et la base des relations entre la métropole et les villes voisines étaient définies, tant sur le plan géographique que politique.

En revanche, ces conditions n'étaient pas réunies dans la région métropolitaine de Longueuil. D'abord, les limites géographiques n'étaient pas aussi évidentes qu'à Montréal ou à Québec. Sans délimitations naturelles ou légales, le regroupement à Longueuil a été pensé de manière à créer la couronne au sud de Montréal, en s'appuyant notamment sur les limites définies par certains axes routiers. Le résultat est tel que les fusions ont réuni huit municipalités issues de trois MRC distinctes et présentant des tailles et des richesses foncières pour le moins disparates. Par ailleurs, aucune loi n'encadrait le partage des services sur le territoire et seules des ententes intermunicipales assuraient un tel partage, non sans générer bon nombre de litiges. Les structures nécessaires à un partage efficace des ressources à plus grande échelle n'étaient donc pas spécifiquement établies. Aussi, en prononçant les fusions en 2002 et en appliquant sans discernement le même modèle que celui défini pour Montréal, le gouvernement du Québec a triplé la taille de Longueuil sans que la Ville ne soit outillée pour y faire face. La pression sur le coût des services municipaux s'est alors rapidement accentuée. Le résultat est tel qu'en moins de cinq ans, le niveau moyen des dépenses par habitant à Longueuil a augmenté 2,7 fois plus rapidement que dans la CUQ, et 5,4 fois plus rapidement que dans la CUM (Graphique 5).

## GRAPHIQUE 5

### CROISSANCE DES DÉPENSES PAR HABITANT DANS LA CUM, LA CUQ ET LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE LONGUEUIL ENTRE 2001 ET 2005<sup>14</sup>



En plus de tripler la taille de la ville de Longueuil sans que les structures requises n'aient été préalablement définies, les fusions ont forcé l'uniformisation de l'offre de services à l'ensemble du territoire, ce qui a parallèlement contribué à accroître le niveau de dépenses de la nouvelle ville. Par exemple, en raison de sa taille, la ville fusionnée de Longueuil devait dorénavant offrir des services policiers de niveau 3, qui incluent notamment un service d'infiltration et une unité d'intervention tactique. Or, avant les fusions, les municipalités reconstituées étaient desservies par des corps policiers municipaux de niveau 1, en l'occurrence le plus faible niveau requis<sup>15</sup>. Résultat : le coût des services policiers a augmenté plus rapidement que nécessaire en raison de la taille de la ville de Longueuil<sup>16</sup>. Entre 2001 et 2005, le coût moyen des services de police a progressé de 45 %, alors qu'à Montréal et à Québec, les hausses n'ont été que de 8 % et 12 % (Graphique 6).

<sup>14</sup> Pour l'année 2001, on additionne les dépenses de toutes les villes de la CUM (ou de la CUQ ou des 7 municipalités appelées à fusionner avec Longueuil) et divise ce total par la population totale de la CUM (ou de la CUQ ou des 7 municipalités appelées à fusionner avec Longueuil). L'ensemble des municipalités de la CUM ayant été fusionnées à Montréal en 2002, cette façon de procéder permet d'estimer la croissance des dépenses au cours du processus de fusion. *A priori*, la croissance devrait être sous-estimée car le niveau des dépenses estimé pour 2002 implique un double comptage.

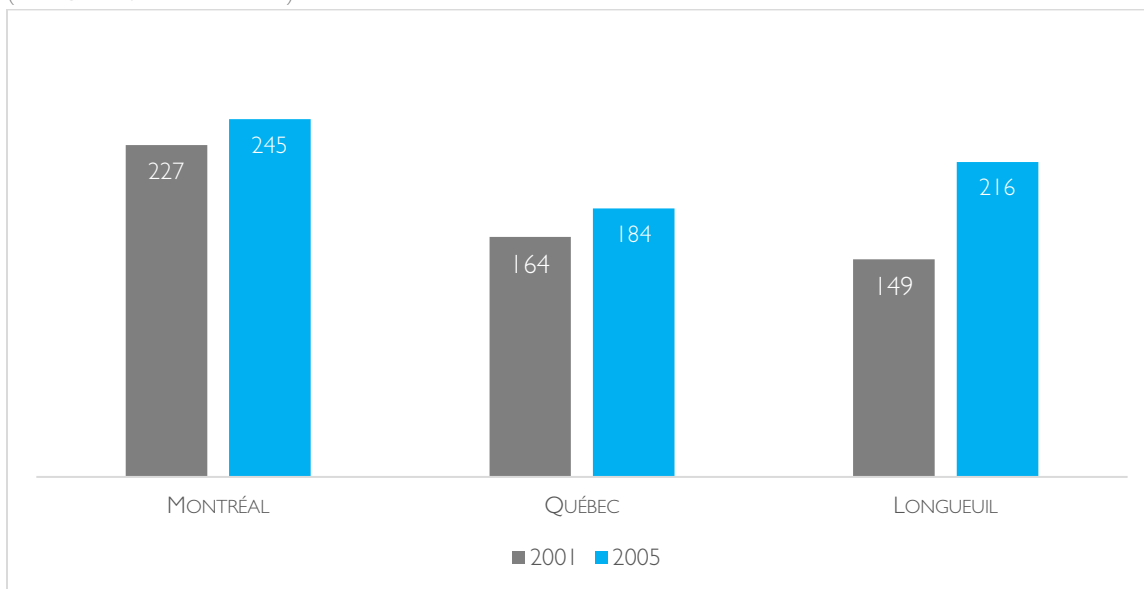
<sup>15</sup> Consultez le [site de la Sécurité publique](#) pour plus de détails sur les niveaux de services policiers.

<sup>16</sup> Voir note 11.

## GRAPHIQUE 6

### COÛT DES SERVICES POLICIERS PAR HABITANT DANS LA CUM, LA CUQ ET LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE LONGUEUIL

(EN DOLLARS PAR HABITANT)



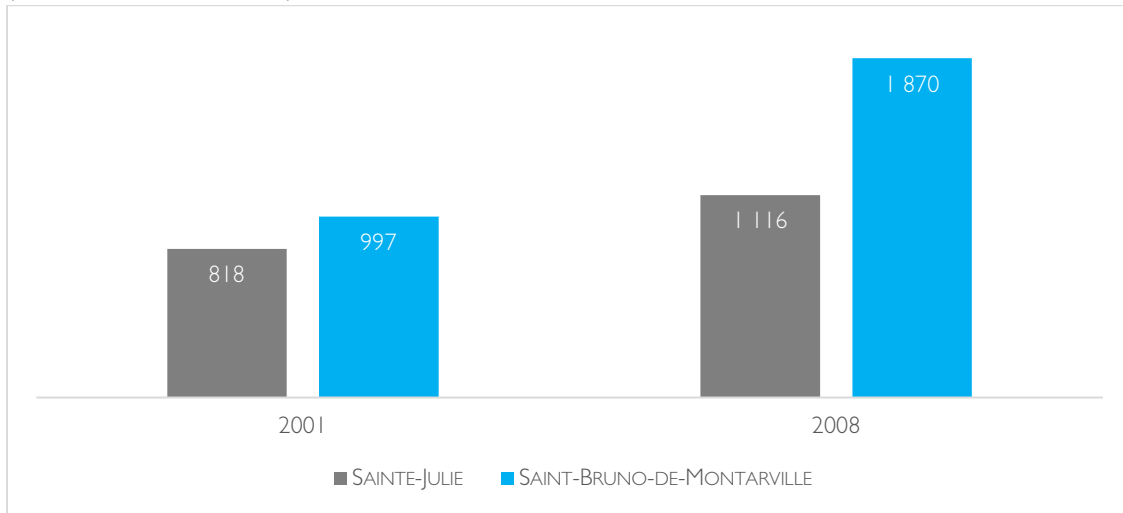
Compte tenu des règles définies par la Réorganisation territoriale de 2006, la plupart des services régionaux sont demeurés sous la responsabilité de l'agglomération après les défusions, de sorte que les conséquences de l'augmentation et de l'uniformisation de l'offre de services observées à Longueuil se sont répercutées sur les dépenses des municipalités reconstituées au moment des défusions. Les défusions ont par ailleurs introduit d'importants dédoublements, notamment au niveau de la gestion administrative, de sorte qu'au moment des défusions, les dépenses des municipalités reconstituées de l'agglomération de Longueuil étaient toute proportion gardée beaucoup plus importantes qu'elles ne l'étaient avant les fusions.

Cette réalité est particulièrement bien illustrée par la comparaison des dépenses par habitant des municipalités voisines de Saint-Bruno-de-Montarville et de Sainte-Julie, la première ayant été annexée à Longueuil, l'autre non (Graphique 7). Alors qu'à l'aube des fusions Saint-Bruno-de-Montarville ne dépensait que 298 \$ de plus par habitant que Sainte-Julie, ce même écart s'établissait à 873 \$ par habitant au terme des défusions. En n'étant pas assujettie au processus de fusion en raison de sa position géographique, Sainte-Julie a donc échappé à l'explosion des coûts découlant de la création de l'agglomération de Longueuil.

### GRAPHIQUE 7

## DÉPENSES MUNICIPALES PAR HABITANT DANS LES VILLES DE SAINTE-JULIE ET SAINT-BRUNO-DE-MONTARVILLE

(EN DOLLARS PAR HABITANT)



En résumé, Longueuil a été plus durement touchée par l'ensemble du processus de fusions-défusions parce que le modèle développé pour Montréal - et dans une moindre mesure pour Québec - a été appliqué à Longueuil sans égard au contexte qui prévalait en amont des fusions. Et comme la section qui suit le démontre, la solution mise en place par la Réorganisation territoriale de 2006 s'est avérée être une solution de compromis qui a généré davantage de problèmes qu'elle n'en a réglé.

# LES DÉFUSIONS DIX ANS PLUS TARD

Pour comprendre dans quelle mesure la solution mise en place par la Réorganisation territoriale de 2006 a affecté la gestion des municipalités reconstituées, cette section analyse l'évolution des dépenses à partir du moment où les défusions ont été effectives de manière à identifier trois éléments :

- 1) L'impact du nouveau mode de gouvernance sur la croissance des dépenses des municipalités reconstituées;
- 2) La contribution de l'agglomération et des municipalités reconstituées à cette croissance;
- 3) Les facteurs à l'origine de cette croissance.

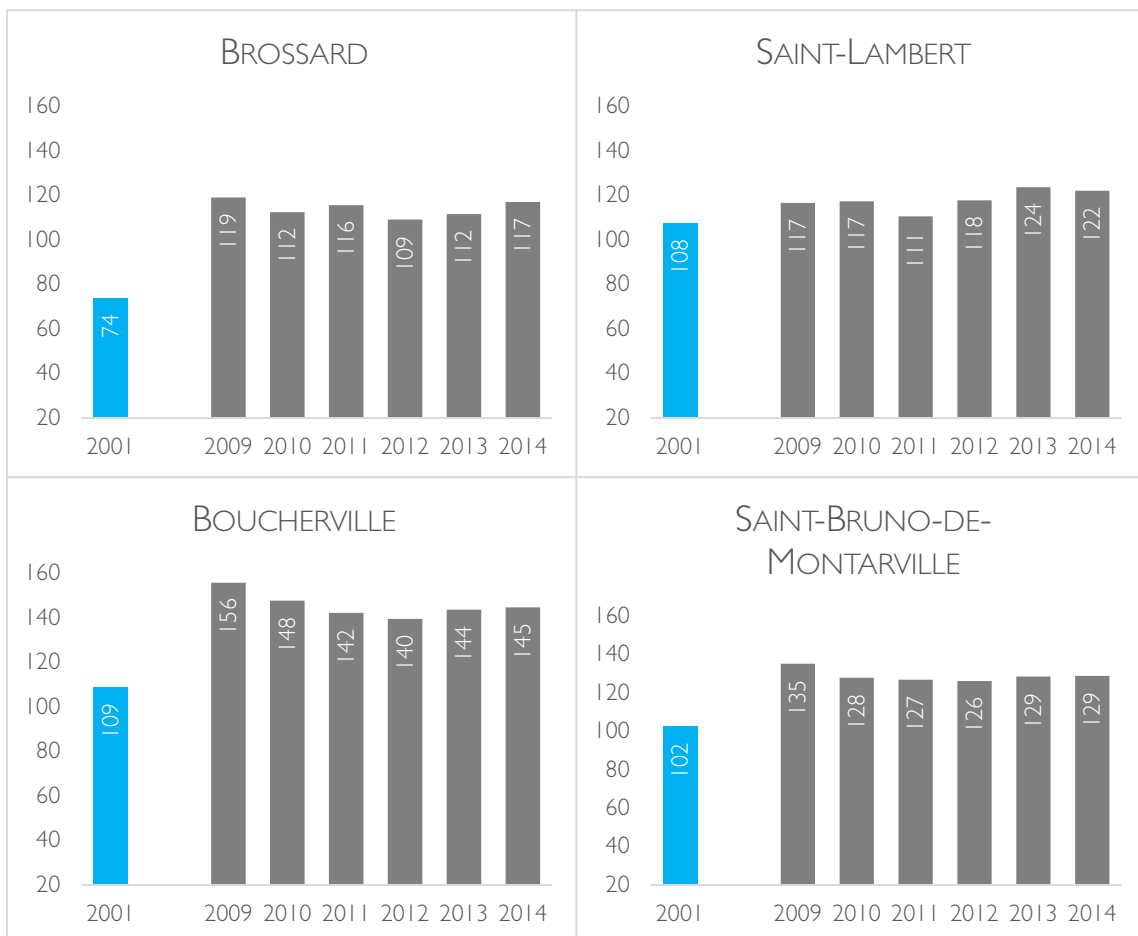
## LONGUEUIL

Alors que le processus de fusions-défusions a exercé une pression considérable sur les dépenses des municipalités reconstituées de l'agglomération de Longueuil, l'impact à plus long terme de la Réorganisation territoriale de 2006 semble avoir été moins important dans les municipalités reconstituées de cette agglomération (Graphique 8).

Entre 2009 et 2014, le niveau de dépenses relatives par habitant de Brossard et de Saint-Lambert est demeuré plutôt stable. C'est donc dire que la croissance des dépenses de ces deux municipalités a été similaire à celle observée en moyenne dans les municipalités de même taille. À Boucherville et à Saint-Bruno-de-Montarville, la croissance des dépenses par habitant a été inférieure à la moyenne des villes de même taille. En 2009, Boucherville dépensait 56 % de plus que ne le faisaient les villes de même taille alors qu'en 2014, cet écart n'était plus que de 45 %. À Saint-Bruno-de-Montarville, l'écart avec la moyenne est passé de 35 % en 2009 à 29 % en 2014.

**GRAPHIQUE 8****DÉPENSES RELATIVES PAR HABITANT DES MUNICIPALITÉS RECONSTITUÉES DE L'AGGLOMÉRATION DE LONGUEUIL**

(MOYENNE DES DÉPENSES PAR HABITANT DANS LES MUNICIPALITÉS DE MÊME TAILLE = 100)



Bien que la croissance des dépenses des municipalités reconstituées de l'agglomération de Longueuil ait été similaire - sinon inférieure - à celle observée dans les municipalités de même taille, on ne peut à ce stade-ci affirmer que le mode de gouvernance implanté au moment des défusions a été sans conséquences pour les municipalités concernées.

D'abord, on doit comprendre que les conséquences de la hausse des dépenses observée au cours du processus de fusions-défusions se répercutent au-delà du moment où les défusions ont été effectives. Ainsi, même si la croissance a été similaire à la moyenne, elle se traduit néanmoins par des augmentations plus importantes lorsqu'on la mesure en dollars car les municipalités reconstituées dépensent désormais de 20 % à 50 % de plus qu'en moyenne dans les municipalités de taille comparable en raison de la structure de coûts engendrée par les fusions-défusions.

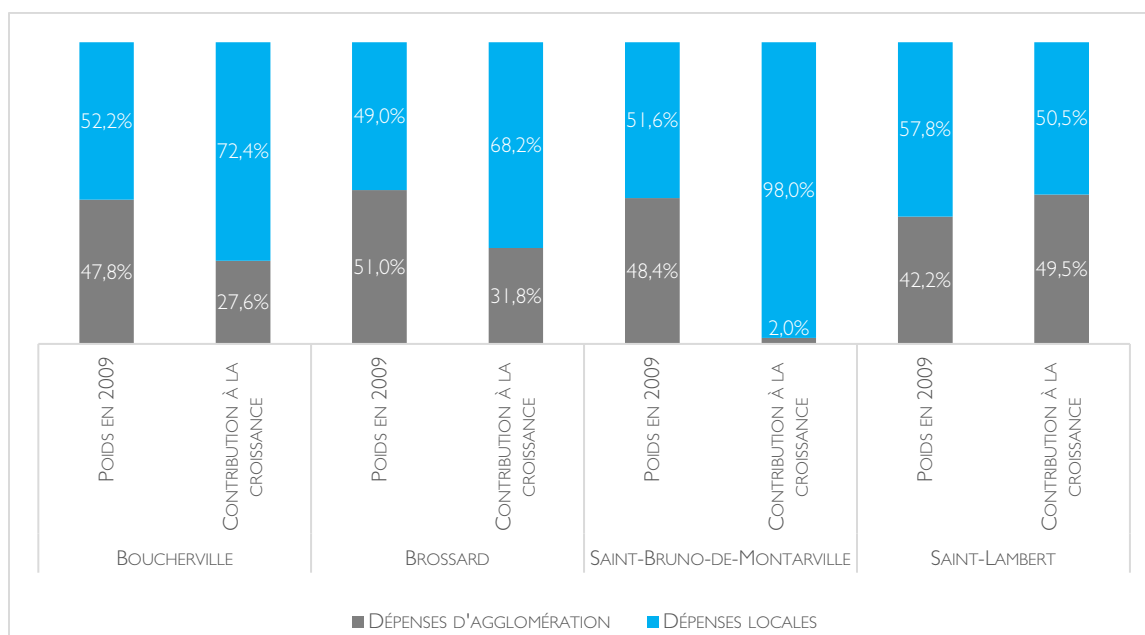
Par ailleurs, on ne peut se contenter d'analyser simplement la croissance pour évaluer l'effet de la double gouvernance. Étant donné que le mode de gouvernance implanté en 2006 implique deux

types de dépenses, on doit déterminer dans quelles proportions l'agglomération et les municipalités reconstituées se partagent la responsabilité de cette croissance.

Dans l'absolu, la contribution des charges locales et d'agglomération<sup>17</sup> devrait être proportionnelle à leur poids. Autrement dit, leur apport à la croissance devrait être représentatif de leur importance par rapport à l'ensemble des dépenses de la municipalité. Ainsi, dans la mesure où les dépenses de trois des quatre municipalités reconstituées de l'agglomération de Longueuil étaient réparties à parts égales entre les charges locales et les charges d'agglomération, on devrait donc s'attendre à ce que les deux paliers de gouvernance se soient partagé la responsabilité de la croissance. Or, ce n'est pas ce qui a été observé. À Brossard, Boucherville et Saint-Bruno-de-Montarville<sup>18</sup>, la croissance a majoritairement été générée par une augmentation des charges locales (Graphique 9)<sup>19</sup>.

### GRAPHIQUE 9

## POIDS ET CONTRIBUTIONS À LA CROISSANCE DES DÉPENSES DES MUNICIPALITÉS RECONSTITUÉES DE L'AGGLOMÉRATION DE LONGUEUIL ENTRE 2009 ET 2014



<sup>17</sup> Mesurées par les quotes-parts. Voir l'annexe 2 pour le détail du calcul.

<sup>18</sup> Précisons qu'à Saint-Bruno-de-Montarville la faible contribution des charges de quotes-parts s'explique essentiellement par le fait que les charges de quotes-parts par habitant étaient initialement élevées, et qu'elles sont demeurées relativement stables entre 2009 et 2014.

<sup>19</sup> Pour déterminer l'origine de cette croissance, on doit se référer aux états financiers transmis au MAMOT. Dans ces documents, les municipalités présentent leurs dépenses selon deux approches. L'approche par activité permet de chiffrer les coûts de chacun des services municipaux : administration générale, sécurité, hygiène du milieu, transport, loisirs et culture, etc. L'approche par objet répartit les dépenses municipales selon la finalité de la dépense : rémunération, charges sociales, achats de biens et services, amortissement, frais de financement, quotes-parts et autres contributions. Dans le cas présent, l'approche par objet permet de cerner les versements effectués à titre de quote-part de sorte qu'il est possible de dissocier les dépenses liées à la facture d'agglomération de celles liées aux responsabilités locales. Autrement dit, on peut évaluer avec une certaine précision le poids des services d'agglomération vis-à-vis l'ensemble des dépenses des municipalités reconstituées.

Par exemple, dans le cas de Brossard, le poids des quotes-parts (49 %) était pratiquement identique à celui des dépenses locales (51 %). La contribution de ces deux types de dépenses aurait donc normalement dû être similaire. Or, moins du tiers de la croissance des dépenses a été générée par l'augmentation des charges de quotes-parts. C'est donc dire que la majeure partie de la croissance observée depuis les défusions est imputable à l'augmentation des dépenses locales. Le constat est le même du côté de Boucherville et de Saint-Bruno-de-Montarville.

Saint-Lambert fait pour sa part figure d'exception. Entre 2009 et 2014, la contribution des quotes-parts (49,5 %) a été supérieure à son poids (42,2 %). Si à première vue ces statistiques laissent présager que la municipalité a exercé un meilleur contrôle sur ses dépenses, on doit rappeler que le poids des quotes-parts par rapport à l'ensemble des dépenses de la municipalité était initialement plus faible que dans les autres municipalités. Cette situation pourrait donc également résulter d'un effet de rattrapage.

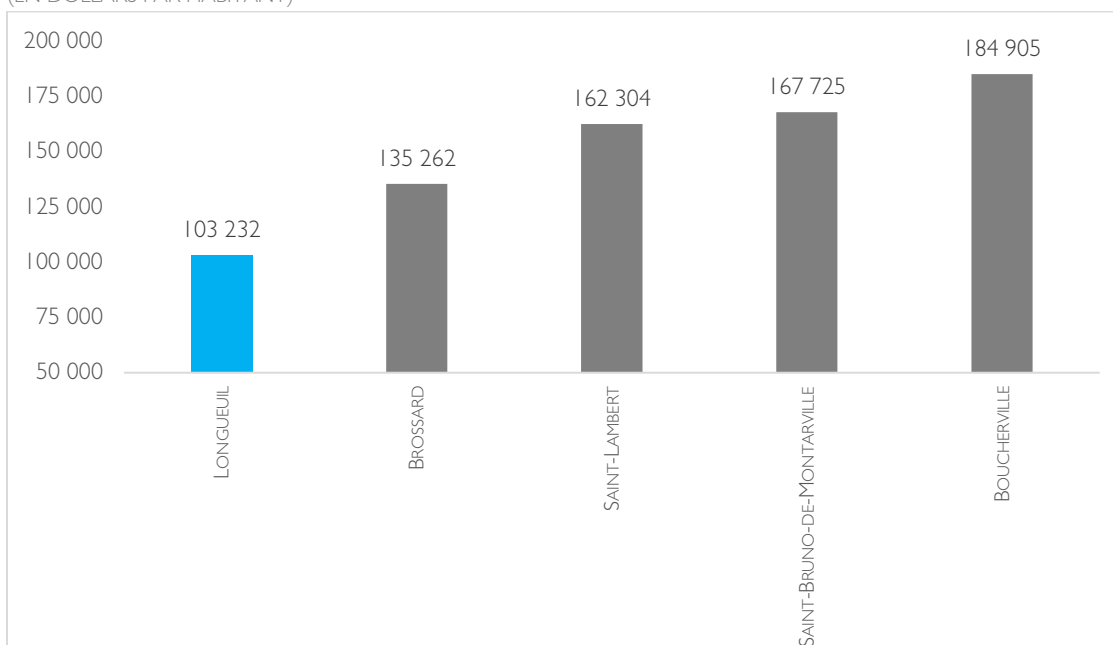
Bref, même si les municipalités reconstituées de l'agglomération de Longueuil doivent composer avec l'effet récurrent de la hausse de leurs dépenses générée par le processus de fusions-défusions, elles demeurent majoritairement responsables de l'augmentation observée depuis les défusions. Reste maintenant à déterminer comment s'explique cette situation.

À ce chapitre, on doit rappeler qu'un écart considérable sépare la richesse foncière des municipalités de l'agglomération de Longueuil (Graphique 10). En 2014, la richesse foncière par habitant des municipalités reconstituées était de 30 % à 80 % supérieure à celle de la ville-centre. Autrement dit, l'assiette fiscale des municipalités reconstituées est nettement plus importante que celle de la ville-centre et permet de prélever davantage de revenus, et donc d'assurer un meilleur financement de leurs dépenses.

## GRAPHIQUE 10

### RICHESSE FONCIÈRE UNIFORMISÉE PAR HABITANT DANS L'AGGLOMÉRATION DE LONGUEUIL EN 2014

(EN DOLLARS PAR HABITANT)



Dans ces circonstances, on peut supposer que la ville-centre a géré la croissance du coût des services d'agglomération en fonction de sa propre capacité fiscale, ce qui a atténué la pression exercée par les quotes-parts. En disposant d'une assiette fiscale plus large, les municipalités reconstituées ont pour leur part été en mesure de prélever davantage de revenus pour financer leurs dépenses, ce qui explique pourquoi leur contribution à la croissance est plus importante.

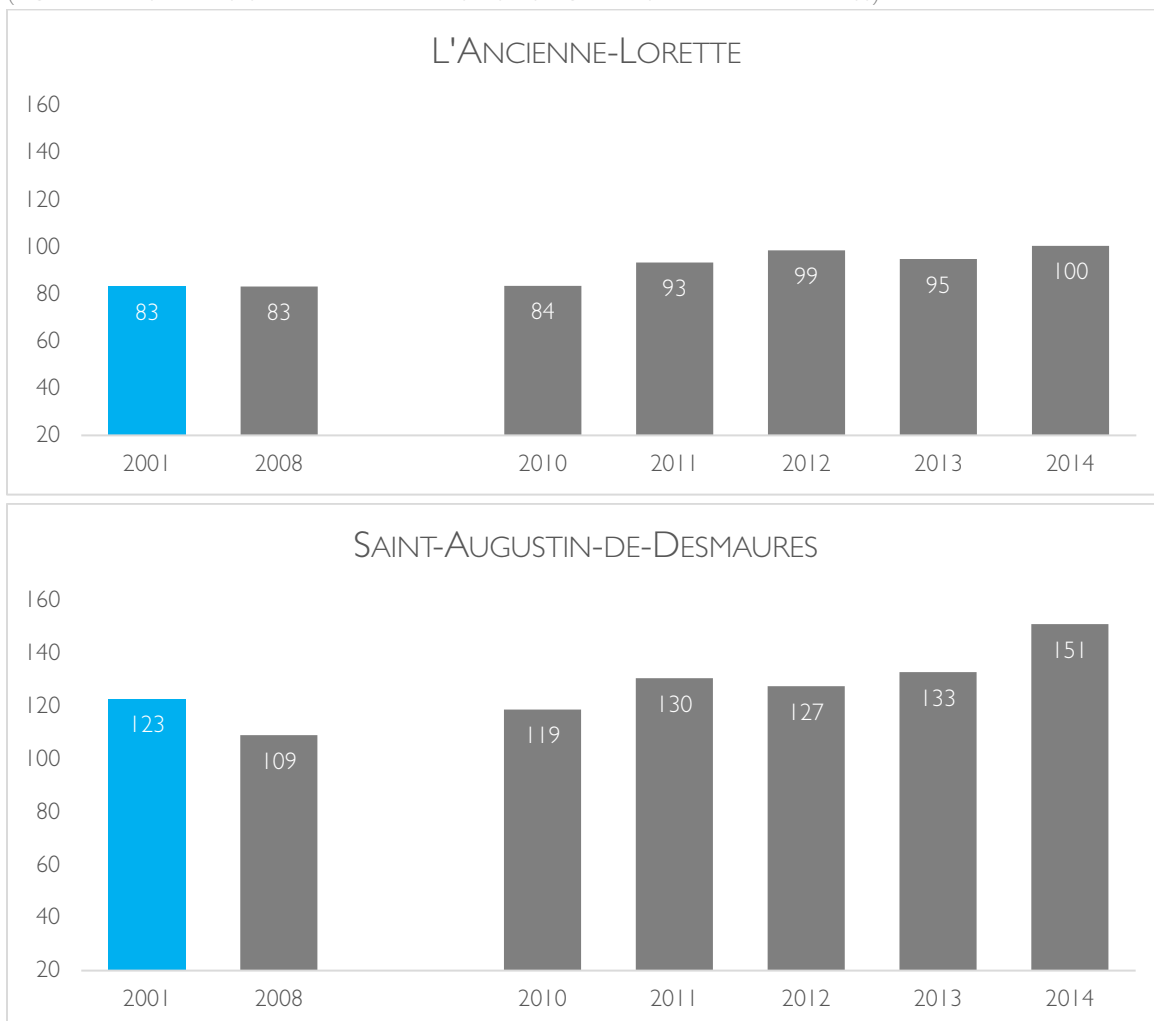
## QUÉBEC

À première vue, l'impact du mode de gouvernance instauré par de la Réorganisation territoriale de 2006 semble avoir été plus important du côté de Québec (Graphique 11).

Après les défusions, les niveaux relatifs des dépenses des municipalités de Saint-Augustin-de-Desmaures et de L'Ancienne-Lorette sont d'abord demeurés relativement stable. Autrement dit, leurs dépenses se sont accrues au même rythme que celui observé en moyenne dans les municipalités de même taille. À partir de 2010, le rythme de croissance de leurs dépenses s'est toutefois rapidement accéléré. Le résultat est tel que L'Ancienne-Lorette présentait en 2014 un niveau de dépenses par habitant similaire à la moyenne alors que moins de cinq ans plus tôt, elle ne dépensait que 83 % du niveau de dépenses moyen des municipalités de même taille. Le constat est le même du côté de Saint-Augustin-de-Desmaures, qui dépense désormais 51 % de plus que ne le font en moyenne les municipalités de même taille alors qu'en 2010, elle ne dépensait que 19 % de plus que la moyenne.

**GRAPHIQUE 11****DÉPENSES RELATIVES PAR HABITANT DES MUNICIPALITÉS RECONSTITUÉES DE L'AGGLOMÉRATION DE QUÉBEC<sup>20</sup>**

(MOYENNE DES DÉPENSES PAR HABITANT DANS LES MUNICIPALITÉS DE MÊME TAILLE = 100)



*A priori*, on peut supposer que le mode de gouvernance implanté au moment des défusions pourrait expliquer la hausse observée depuis 2010, à savoir que les charges d'agglomération auraient exercé une pression indue sur les dépenses des municipalités reconstituées de l'agglomération de Québec.

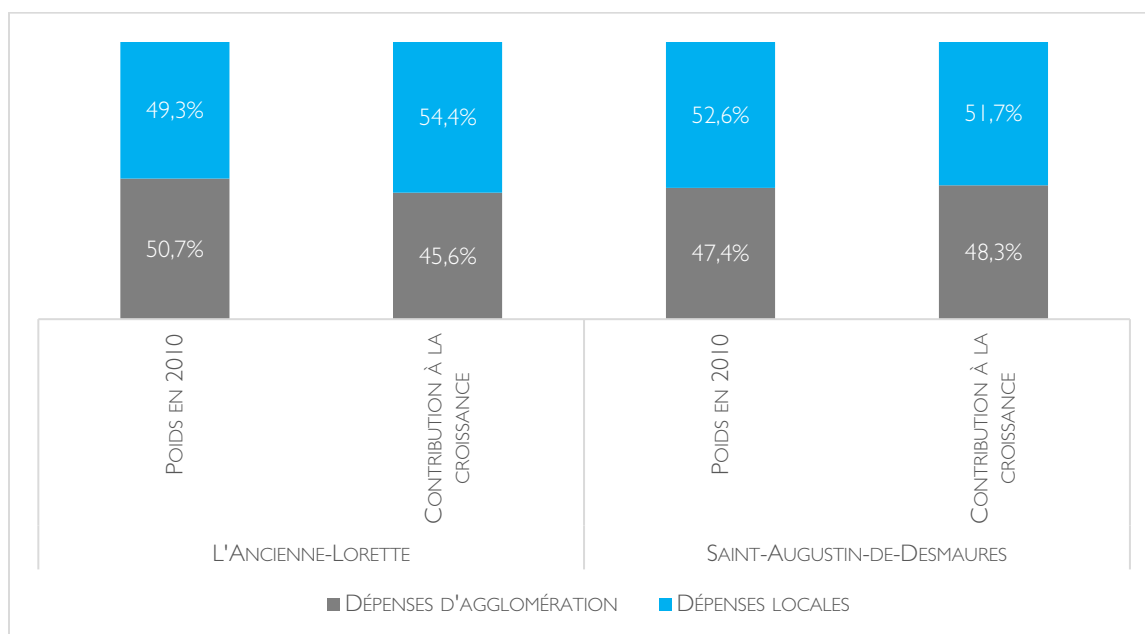
Toutefois, lorsqu'on décompose la croissance des dépenses de Saint-Augustin-de-Desmaures et de L'Ancienne-Lorette de manière à en identifier l'origine, on constate que l'agglomération et les municipalités reconstituées se partagent à parts égales la responsabilité de la croissance enregistrée entre 2010 et 2014 (Graphique 12). L'augmentation des charges de quotes-parts a généré 48,3 % de la croissance des dépenses par habitant de Saint-Augustin-de-Desmaures et 45,6 % de la croissance

<sup>20</sup> L'année 2009 ne peut être employée aux fins de l'analyse car les états financiers des municipalités reconstituées n'incluaient pas les quotes-parts payées à l'agglomération. Puisque les normes comptables ont changé entre 2008 et 2009, nous devons employer l'année 2010.

des dépenses par habitant de L'Ancienne-Lorette, des contributions qui sont somme toute représentatives du poids des quotes-parts (respectivement 47,4 % et 50,7 %). En contrepartie, les responsabilités locales ont généré 51,7 % de la croissance à Saint-Augustin-de-Desmaures, et 54,2 % de la croissance à L'Ancienne-Lorette, des contributions qui sont elles aussi représentatives du poids des charges locales.

### GRAPHIQUE 12

## POIDS ET CONTRIBUTIONS À LA CROISSANCE DES DÉPENSES DES MUNICIPALITÉS RECONSTITUÉES DE L'AGGLOMÉRATION DE QUÉBEC ENTRE 2010 ET 2014



Une fois qu'on a statué quant aux rôles respectifs de l'agglomération et des municipalités reconstituées, on doit se questionner sur les facteurs à l'origine de la hausse. En somme, comment expliquer qu'une hausse marquée se soit dessinée 4 ans après les défusions.

On pourrait à ce chapitre évoquer les différents cas de figure qui ont marqué l'actualité municipale dans la région de Québec, notamment le dépôt du rapport Mireault, qui a mené au rapatriement de certains pouvoirs dans les municipalités reconstituées, ou les différents litiges qui divisent encore aujourd'hui l'agglomération de Québec. Ceci dit, la réalité est beaucoup plus simple. Le rythme de croissance des dépenses des municipalités s'est accéléré depuis 2010 parce que leur richesse foncière uniformisée a connu un essor particulièrement rapide.

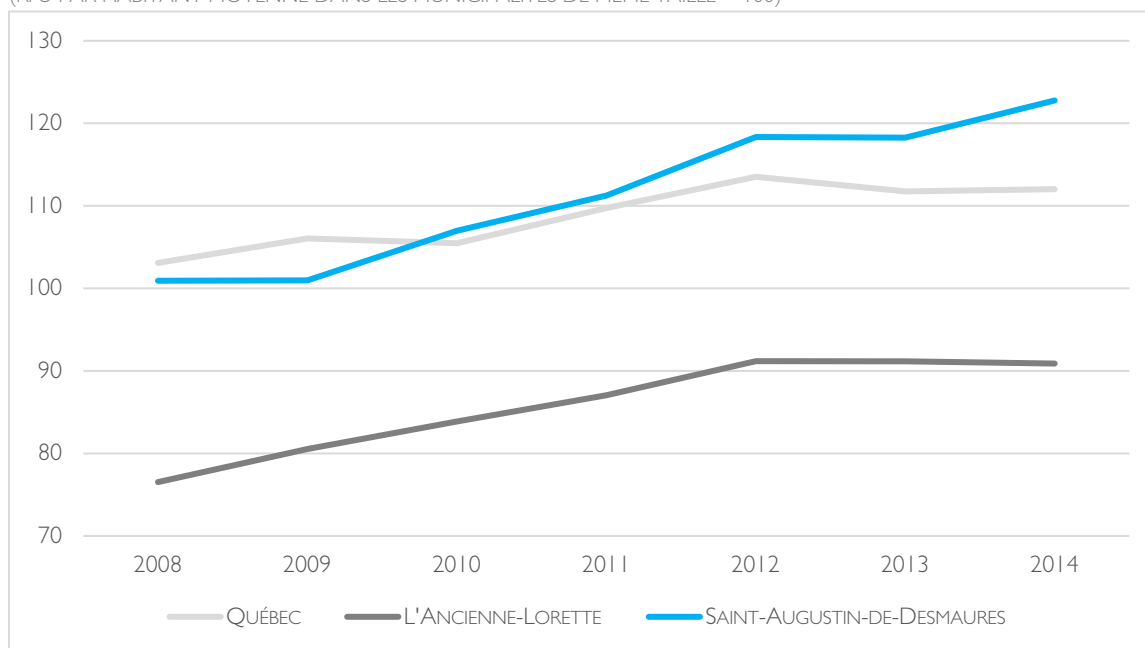
En moins de 10 ans, la richesse foncière par habitant a effectué un bond de 62 % à Québec, de 67 % à L'Ancienne-Lorette, et de 71 % à Saint-Augustin-de-Desmaures. Les conséquences de ces hausses sont telles que la richesse foncière uniformisée par habitant à Saint-Augustin-de-Desmaures est désormais 23 % plus élevée que la moyenne des municipalités de même taille alors qu'en 2008, l'écart n'était que de 1 % (Graphique 13). Même constat du côté de L'Ancienne-Lorette qui affiche

aujourd'hui une richesse foncière près de la moyenne, alors qu'en 2008, la richesse foncière par habitant ne représentait que 77 % du niveau moyen des municipalités de même taille.

### GRAPHIQUE 13

## ÉVOLUTION DE LA RICHESSE FONCIÈRE UNIFORMISÉE PAR HABITANT RELATIVE, 2008 - 2014

(RFU PAR HABITANT MOYENNE DANS LES MUNICIPALITÉS DE MÊME TAILLE = 100)



Dans l'absolu, l'augmentation de la richesse foncière s'est traduite par un élargissement de l'assiette fiscale des municipalités de l'agglomération de Québec. Autrement dit, les municipalités disposaient de revenus potentiels plus importants. Deux options s'offraient alors à elles :

1. Équilibrer la hausse de la richesse foncière en réduisant proportionnellement les taux de taxation. Le cas échéant, les revenus par habitant<sup>21</sup> demeuraient stables.
2. Réduire marginalement les taux de taxation de manière à profiter de l'augmentation de leur richesse foncière pour augmenter leurs revenus.

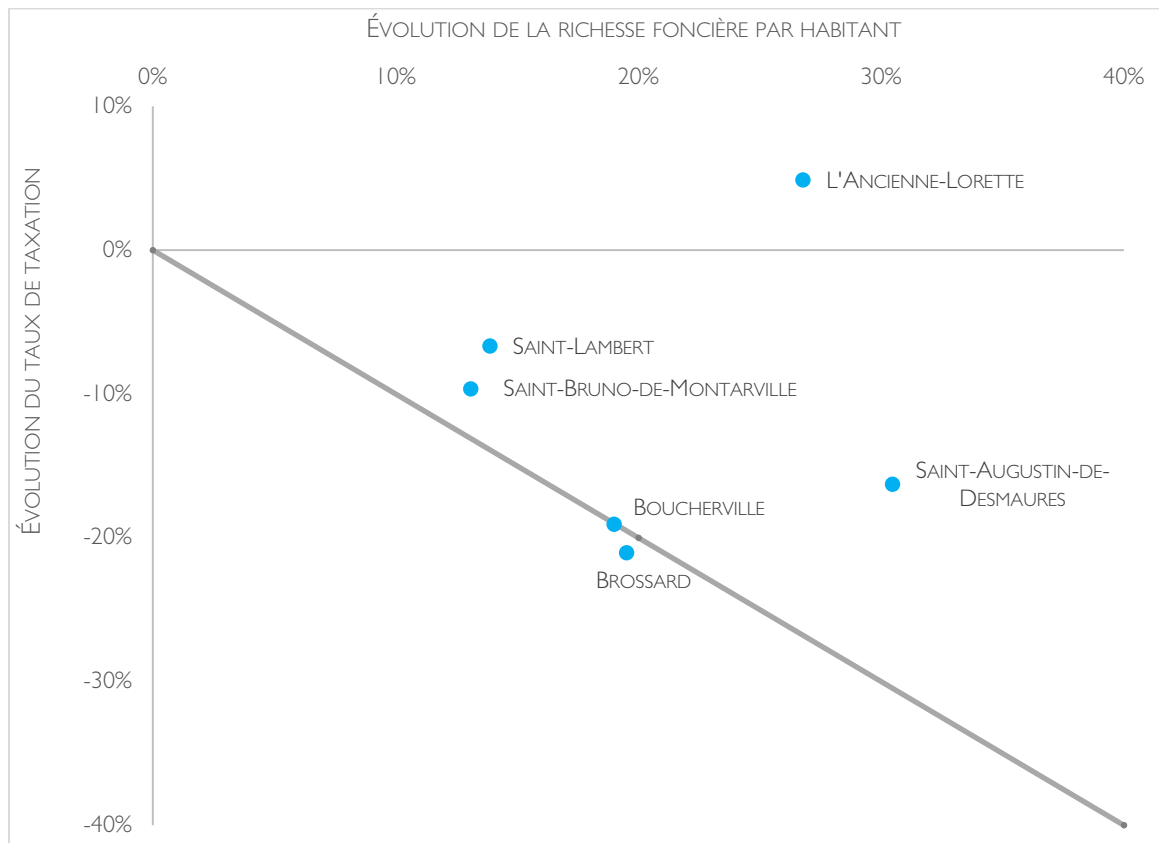
En somme, les municipalités pouvaient opter pour la neutralité fiscale, soit l'équilibre qui stabilise les revenus par habitant, ou alors opter pour l'expansion fiscale, option où la municipalité profite de la hausse de sa richesse foncière pour augmenter ses revenus, et conséquemment ses dépenses. Graphiquement, la neutralité fiscale se traduit par une droite à 45 degrés, où les hausses de la richesse foncière (axe horizontal) sont entièrement compensées par une baisse des taux de taxation (axe

<sup>21</sup> Les revenus par habitant sont exprimés en termes réels, c'est-à-dire qu'ils sont corrigés pour tenir compte de l'inflation. Il s'agit des revenus de taxation tels que présentés dans les états financiers des années correspondantes. Lorsqu'une municipalité maintient un niveau de revenus réels par habitant stable, on considère en réalité l'augmentation de revenus nécessaire pour compenser l'accroissement de la population, et l'augmentation nécessaire pour compenser l'augmentation des prix à travers le temps. Consultez l'annexe B pour la méthodologie et les résultats des autres municipalités.

vertical)<sup>22</sup>. Sur ce même graphique, les municipalités ayant opté pour l'expansion fiscale se situent dans la portion supérieure du graphique, la diminution des taux de taxation (axe vertical) n'ayant pas entièrement compensée l'augmentation de la richesse foncière (axe horizontal)<sup>23</sup>.

Tel qu'illustré au graphique 14, les administrations de l'agglomération de Québec se sont prévaluées de la deuxième option. Entre 2010 et 2014, la diminution des taux de taxation a été toute proportion gardée moins importante que l'augmentation de la richesse foncière par habitant de sorte que le niveau réel des revenus par habitant a augmenté et les municipalités ont été en mesure d'augmenter leurs dépenses. Résultat : les citoyens assument désormais un fardeau fiscal plus important, ce qui pourrait toutefois se justifier dans l'éventualité où l'offre de service était maintenant plus importante ou de meilleure qualité.

**GRAPHIQUE 14**  
NEUTRALITÉ FISCALE ENTRE 2010 ET 2014<sup>24</sup>



Notons à titre comparatif que la plupart des municipalités de l'agglomération de Longueuil ont majoritairement compensé l'augmentation de leur richesse foncière. Autrement dit, l'augmentation de

<sup>22</sup> Il est possible qu'une municipalité surcompense l'augmentation de sa richesse foncière.

<sup>23</sup> Dans le cas de L'Ancienne-Lorette, la hausse de sa richesse foncière par habitant a été jumelée à une hausse de son taux de taxation.

<sup>24</sup> Afin de maintenir une certaine uniformité dans l'analyse, la période couverte pour les municipalités reconstituées de l'agglomération de Longueuil est de 2009 à 2014, soit la même que pour l'analyse des dépenses municipales.

leurs revenus a essentiellement servi à compenser l'accroissement de leur population et l'inflation. Par exemple, Boucherville et Brossard ont atteint la neutralité fiscale, c'est-à-dire que l'augmentation de leur richesse foncière a été entièrement compensée par une diminution des taux de taxation. Un constat similaire est observé du côté de Saint-Bruno-de-Montarville, où l'augmentation de la richesse foncière a été majoritairement compensée par une diminution des taux de taxation. Seule la municipalité de Saint-Lambert se situe plus loin de la neutralité, vraisemblablement en raison de la contribution plus importante des quotes-parts dans la croissance des dépenses de la municipalité.

## MONTRÉAL

À la section précédente, on a pu voir que la croissance des dépenses des municipalités reconstituées de l'agglomération de Montréal avait été systématiquement plus faible que dans les municipalités de taille comparable de sorte qu'au terme du processus de fusions-défusions, elles affichaient un niveau de dépenses relatives inférieur à celui en vigueur avant les fusions. Depuis, les municipalités de l'agglomération de Montréal ont majoritairement maintenu un rythme de croissance similaire à celui des municipalités de même taille (Tableau 6). De manière générale, on peut donc supposer que l'ensemble des démarches visant la réorganisation du territoire à Montréal ont eu un certain succès. Ceci dit, certains éléments doivent être considérés.

**TABLEAU 6**  
DÉPENSES RELATIVES PAR HABITANT DES MUNICIPALITÉS  
RECONSTITUÉES DE L'AGGLOMÉRATION DE MONTRÉAL

(MOYENNE DES DÉPENSES PAR HABITANT DANS LES MUNICIPALITÉS DE MÊME TAILLE = 100)

	2001	2009	2010	2011	2012	2013	2014
MONTRÉAL-EST	965	633	688	647	563	570	588
WESTMOUNT	256	231	245	240	242	243	244
MONTRÉAL-OUEST	212	175	177	173	168	180	174
CÔTE-SAINT-LUC	142	111	113	111	108	114	111
HAMPSTEAD	272	216	209	201	190	204	191
MONT-ROYAL	256	222	232	235	223	221	222
DORVAL	349	336	356	349	348	342	340
POINTE-CLAIRE	221	214	221	219	223	217	222
KIRKLAND	160	158	166	164	158	153	153
BEACONSFIELD	147	122	122	118	117	115	116
BAIE-D'URFÉ	374	296	312	297	292	284	301
SAINTE-ANNE-DE-BELLEVUE	226	192	214	222	222	243	235
SENNEVILLE	443	324	335	322	319	324	377
DOLLARD-DES-ORMEAUX	96	91	94	93	108	97	109

D'abord, les dépenses par habitant des municipalités reconstituées de l'agglomération de Montréal sont règle générale largement supérieures à celle des municipalités de taille comparable. En 2014, un peu plus de la moitié des municipalités montréalaises présentaient des dépenses de plus de deux fois

supérieures à la moyenne et, hormis trois exceptions, les autres municipalités dépensaient au moins 50 % de plus que leurs comparables. Dans ces circonstances, le fait que les municipalités maintiennent une croissance similaire à la moyenne ne revêt pas la même valeur. Étant donné leur niveau de dépense, un rythme de croissance similaire à la moyenne se traduit au final par des augmentations nettement plus importantes lorsque mesurées en dollars.

Par ailleurs, lorsqu'on décompose la croissance des dépenses des municipalités reconstituées de manière à en identifier l'origine, on constate que l'agglomération est majoritairement responsable de la croissance enregistrée entre 2009 et 2014. Tel que le montre le tableau 7, les quotes-parts ont généré plus de la moitié de l'augmentation des dépenses d'une vaste majorité de municipalités. Et dans la plupart des cas, la contribution des quotes-parts excède largement leur poids financier. Cette situation s'explique en grande partie par la majoration des quotes-parts observée en 2010.

**TABLEAU 7**  
POIDS ET CONTRIBUTIONS À LA CROISSANCE DES DÉPENSES DES MUNICIPALITÉS RECONSTITUÉES DE L'AGGLOMÉRATION DE MONTRÉAL ENTRE 2009 ET 2014

	POIDS - QUOTE-PART	CONTRIBUTION À LA CROISSANCE - QUOTE-PART
MONTRÉAL-EST	47%	173%
WESTMOUNT	58%	73%
MONTRÉAL-OUEST	35%	54%
CÔTE-SAINT-LUC	43%	52%
HAMPSTEAD	38%	***
MONT-ROYAL	57%	61%
DORVAL	57%	107%
POINTE-CLAIRE	48%	65%
KIRKLAND	50%	97%
BEACONSFIELD	46%	66%
BAIE-D'URFÉ	59%	104%
SAINTE-ANNE-DE-BELLEVUE	51%	45%
SENNEVILLE	68%	17%
DOLLARD-DES ORMEAUX	48%	51%

À première vue, Montréal se distingue des agglomérations de Québec et de Longueuil en étant majoritairement responsable de la croissance des dépenses des municipalités de son agglomération.

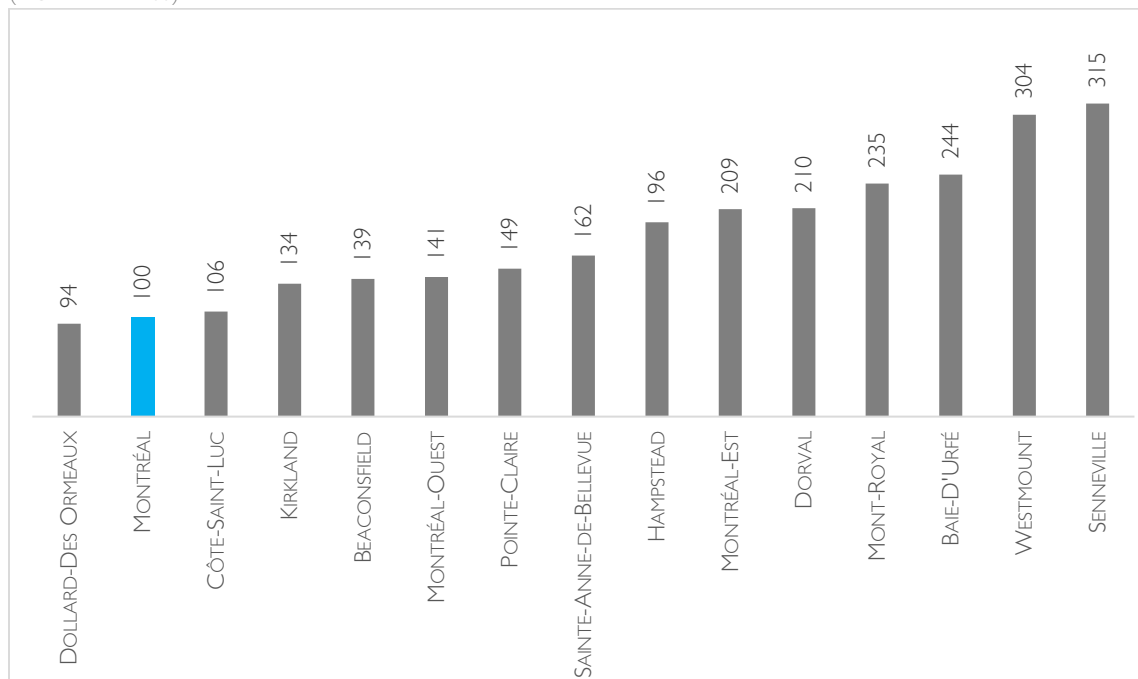
Sans réelle surprise, on peut estimer que l'importance de la richesse foncière des municipalités reconstituées est en cause (Graphique 15). En 2014, près de la moitié des 14 municipalités reconstituées de l'île de Montréal affichaient une richesse foncière par habitant de plus de deux fois supérieure à celle de la ville-centre, et seules deux municipalités présentaient une richesse foncière similaire à celle de la ville-centre. En étant facturées sur la base de leur richesse foncière, l'augmentation

des charges de quotes-parts a inévitablement été plus importante dans les municipalités mieux nanties, avec pour conséquence une contribution à la croissance plus importante. Au demeurant, on doit savoir que Montréal est *a priori* moins contrainte financièrement que Longueuil, Montréal affichant une richesse foncière par habitant de près de 30 % supérieure à celle de Longueuil. Par conséquent, les limites imposées par la ville-centre en ce qui concerne les dépenses d'agglomération n'étaient pas les mêmes que dans l'agglomération de Longueuil. Ainsi, même si elle assume 81 % de la facture des services d'agglomération, la ville-centre est elle-même en mesure de supporter une augmentation du coût des services d'agglomération.

### GRAPHIQUE 15

## RICHESSE FONCIÈRE UNIFORMISÉE PAR HABITANT DANS L'AGGLOMÉRATION DE MONTRÉAL EN 2014

(MONTRÉAL=100)



# CONCLUSION

Avec le recul, il semble que la volonté du gouvernement du Québec de résoudre les problèmes liés à la fragmentation du territoire était pleinement justifiée. En considérant le fait que l'on dénombre encore aujourd'hui 2,3 fois plus de municipalités au Québec qu'en Ontario alors que le Québec compte pourtant 5 millions de moins d'habitants, on déduit aisément que les dédoublements des coûts administratifs étaient importants et que l'utilisation des ressources humaines, financières et matérielles au niveau municipal pouvait être optimisée.

Cela dit, en analysant *a posteriori* les différentes étapes qui ont mené aux fusions, puis aux défusions à Montréal, Québec et Longueuil, deux éléments semblent avoir perturbé l'ensemble du processus.

D'abord, en cherchant à appliquer le modèle de fusion développé pour Montréal à l'ensemble des régions métropolitaines, les fusions étaient d'emblée vouées à l'insuccès dans une région comme Longueuil où les structures nécessaires au partage des services n'étaient pas définies en amont, et où le statut de métropole n'était pas aussi clairement défini qu'à Montréal, et dans une moindre mesure qu'à Québec.

Ensuite, plutôt que de chercher à corriger le tir, la question des fusions a fait l'objet d'un rattrapage politique et est devenue un enjeu électoral. À partir de ce point, la réflexion économique sur la fragmentation du territoire a été érudée du débat et la question a été circonscrite autour d'enjeux périphériques, notamment au niveau de la question identitaire. Le résultat est tel qu'au terme du processus ayant mené aux défusions, le gouvernement a mis en place une solution de compromis qui n'a aucunement servi les intérêts des régions concernées : les municipalités reconstituées ont certes retrouvé leur pouvoir de taxation et leurs citoyens ont retrouvé leur gentilé, mais dans les faits, tous demeurent assujettis à une agglomération, dont la gestion échappe vraisemblablement aux municipalités reconstituées.

À ce stade-ci, soit au terme du dixième anniversaire des défusions, on doit chercher à mettre en place une solution permettant de corriger les problèmes de gouvernance encore existants tout en évitant de relancer un nouveau débat sur la question des fusions. La facturation à l'utilisation est à ce chapitre la solution la plus acceptable.

Plutôt que de financer les services d'agglomération sous la forme d'un système de péréquation où les municipalités les plus riches sont surfacturées, la facture transmise aux municipalités reconstituées devrait être établie, lorsque possible, sur la base de leur utilisation. Par exemple, les services d'eau pourraient clairement être facturés par mètre cube d'eau traitée et assainie, les services policiers en fonction de la taille de la population ou encore le traitement des matières résiduelles selon le nombre de tonnes métriques collectées.

En plus d'éviter un nouveau débat stérile sur la question des fusions, la facturation à l'utilisation permettrait de relativiser les principaux problèmes de gouvernance. Dans le cas de Québec, la facturation à l'utilisation assurerait une plus grande transparence de la gestion de l'agglomération, les

municipalités reconstituées étant dès lors en mesure d'évaluer la valeur et la nature des services facturés. À Longueuil, elle permettrait de régler le déséquilibre du financement de l'agglomération. Rappelons que la ville-centre ne finance actuellement que 47 % des services d'agglomération compte tenu de sa richesse relative, alors qu'elle représente 57 % de la population de l'agglomération. Du côté de Montréal, la facturation à l'utilisation permettrait d'éviter que les dépenses des municipalités reconstituées continuent de s'accroître en raison des services d'agglomération. On notera que depuis janvier 2016, la facture des services d'eau à Montréal est désormais établie sur la base de l'utilisation des villes reconstituées, signe que ce mode de facturation peut être appliqué.

# ANNEXE I

## RÉPARTITION DE LA POPULATION ET DE LA RICHESSE FONCIÈRE UNIFORMISÉE (RFU) DANS L'AGGLOMÉRATION DE MONTRÉAL, 2014

	PART DES MUNICIPALITÉS DANS L'AGGLOMÉRATION EN TERMES DE	
	POPULATION	RFU
<b>MONTRÉAL</b>	87,6%	81,7%
MONTRÉAL-EST	0,2%	0,4%
WESTMOUNT	1,0%	2,9%
MONTRÉAL-OUEST	0,3%	0,3%
CÔTE-SAINT-LUC	1,7%	1,7%
HAMPSTEAD	0,4%	0,7%
MONT-ROYAL	1,0%	2,3%
DORVAL	1,0%	1,9%
L'ÎLE-DORVAL	0,0%	0,0%
POINTE-CLAIRE	1,6%	2,2%
KIRKLAND	1,1%	1,4%
BEACONSFIELD	1,0%	1,3%
BAIE-D'URFÉ	0,2%	0,5%
SAINTE-ANNE-DE-BELLEVUE	0,3%	0,4%
SENNEVILLE	0,0%	0,1%
DOLLARD-DES-ORMEAUX	2,6%	2,3%

## RÉPARTITION DE LA POPULATION ET DE LA RICHESSE FONCIÈRE UNIFORMISÉE (RFU) DANS L'AGGLOMÉRATION DE QUÉBEC, 2014

	PART DES MUNICIPALITÉS DANS L'AGGLOMÉRATION EN TERMES DE	
	POPULATION	RFU
<b>QUÉBEC</b>	93,7%	93,3%
L'ANCIENNE-LORETTE	3,0%	2,7%
SAINTE-ANNE-DE-BELLEVUE	3,3%	4,0%

## RÉPARTITION DE LA POPULATION ET DE LA RICHESSE FONCIÈRE UNIFORMISÉE (RFU) DANS L'AGGLOMÉRATION DE LONGUEUIL, 2014

	PART DES MUNICIPALITÉS DANS L'AGGLOMÉRATION EN TERMES DE	
	POPULATION	RFU
LONGUEUIL	57,9%	47,7%
BROSSARD	20,3%	21,9%
SAINT-LAMBERT	5,3%	6,9%
BOUCHERVILLE	10,0%	14,8%
SAINT-BRUNO-DE-MONTARVILLE	6,5%	8,7%

## ANNEXE 2

### DÉCOMPOSITION DE LA CROISSANCE DU COÛT DES SERVICES MUNICIPAUX

Les données sur le coût des services municipaux sont tirées des *Rapports financiers des organismes municipaux* du MAMOT. Plus précisément, les données sur le coût des services municipaux sont tirées de l'onglet S44 – *Analyse du coût des services municipaux non consolidé*. On décompose le coût des services municipaux en dépenses liées aux compétences locales et aux compétences d'agglomération à l'aide des charges par objet. Pour les municipalités dont l'état financier est consolidé, les données sur les charges par objet proviennent de la colonne *Administration municipale* de l'onglet S13 du *Rapport financier*. Pour les municipalités dont l'état financier est non consolidé, les données sur les charges par objet proviennent de l'onglet S17 du *Rapport financier*.

Les dépenses liées aux compétences d'agglomération sont estimées par le poste *Contributions aux organismes municipaux – Quote-part et Autres* pour tenir compte de l'inclusion du total des contributions aux organismes municipaux dans le poste *Autres* par la municipalité de L'Ancienne-Lorette en 2010. Notons que l'impact de l'ajout du poste *Autres* au poste *Quote-part* est marginal puisque la majorité des municipalités reconstituées inscrivent uniquement des dépenses dans le poste *Quote-part*. Les dépenses liées aux compétences locales sont estimées par la différence entre le coût des services municipaux et l'estimation des dépenses liées aux compétences d'agglomération. Ainsi, les services rendus et les frais de financement sont considérés entièrement comme faisant partie des dépenses liées aux compétences locales.

# ANNEXE 3

## CONCEPT DE LA NEUTRALITÉ FISCALE

La neutralité fiscale survient lorsqu'une municipalité compense pleinement une hausse de la valeur foncière des immeubles imposables par une diminution du taux de taxation foncière afin de maintenir le niveau des revenus tirés de la taxation foncière.

Selon les calculs de l'analyse, la neutralité fiscale survient lorsque la croissance réelle des revenus de taxation (ici mesurée par les revenus de la taxation foncière par habitant) est nulle ou, en d'autres mots, que la croissance réelle de la valeur foncière (ici mesurée par la richesse foncière uniformisée imposable par habitant) est pleinement compensée par une diminution du taux de taxation foncière (ici mesuré par les revenus de la taxation foncière en proportion de la richesse foncière uniformisée imposable). Nous prenons la croissance réelle des revenus de taxation et de la valeur foncière pour tenir compte de l'inflation.

Ce résultat s'obtient en décomposant le revenu de la taxation foncière par habitant selon l'identité suivante :

$$\frac{\text{Revenu de taxation}}{\text{Habitant}} = \left( \frac{\text{RFU imposable}}{\text{Habitant}} \right) X \left( \frac{\text{Revenu de taxation}}{\text{RFU imposable}} \right)$$

À partir de cette identité, il est possible d'identifier l'origine de la croissance des revenus de taxation au cours d'une période donnée en différenciant l'évolution des composantes de l'identité dans le temps. Aux fins de notation, les déterminants de l'identité ont été substitués par des lettres.

$$(\ln A) = (\ln B) + (\ln C)$$

$$(\Delta \ln A) = (\Delta \ln B) + (\Delta \ln C)$$

$$\frac{\Delta A}{A} * (\Delta \ln A) = \frac{\Delta A}{A} * (\Delta \ln B) + \frac{\Delta A}{A} * (\Delta \ln C)$$

$$\frac{\Delta A}{A} = \frac{\Delta A}{A} * \frac{(\Delta \ln B)}{(\Delta \ln A)} + \frac{\Delta A}{A} * \frac{(\Delta \ln C)}{(\Delta \ln A)}$$

Les données sur les revenus de la taxation foncière sont tirées des *Rapports financiers des organismes municipaux* du MAMOT. Pour les municipalités dont l'état financier est consolidé, les données sont tirées de l'onglet S7 – *Informations sectorielles consolidées* et plus précisément de la colonne *Administration municipale*. Pour les municipalités dont l'état financier est non consolidé, les données sont tirées de l'onglet S14 – *Renseignements complémentaires* et plus précisément de la colonne *Total*. Les revenus de la taxation foncière correspondent à la somme des postes *Revenu de fonctionnement – Taxe* et *Revenu d'investissement – Taxe*. Les données sur la valeur foncière des immeubles imposables et la population sont tirées des documents *Richesse foncière uniformisée* du MAMOT. La valeur foncière des immeubles imposables correspond au poste *Évaluation totale des immeubles imposables*.