



**CIRANO**  
*Allier savoir et décision*

# LE PARTAGE DU FINANCEMENT DES SERVICES DE L'AGGLOMÉRATION DE MONTRÉAL EN 2020 ÉTAT DES LIEUX, ANALYSE ET ÉLÉMENTS DE COMPARAISON

JEAN-PHILIPPE MELOCHE  
FRANÇOIS VAILLANCOURT

2022S-22  
CAHIER SCIENTIFIQUE



Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations

Les **cahiers de la série scientifique** visent à rendre accessibles les résultats des recherches effectuées par des chercheurs membres du CIRANO afin de susciter échanges et commentaires. Ces cahiers sont rédigés dans le style des publications scientifiques et n'engagent que leurs auteurs.

*The purpose of the Working Papers is to disseminate the results of research conducted by CIRANO research members in order to solicit exchanges and comments. These reports are written in the style of scientific publications. The ideas and opinions expressed in these documents are solely those of the authors.*

Le **CIRANO** est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec. Le financement de son infrastructure et de ses activités de recherche provient des cotisations de ses organisations-membres, d'une subvention d'infrastructure du gouvernement du Québec, de même que des subventions et mandats obtenus par ses équipes de recherche.

*CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Quebec Companies Act. Its infrastructure and research activities are funded through fees paid by member organizations, an infrastructure grant from the government of Quebec, and grants and research mandates obtained by its research teams.*

### **Les partenaires du CIRANO – CIRANO Partners**

#### **Partenaires corporatifs – Corporate Partners**

Autorité des marchés financiers  
Banque de développement du Canada  
Banque du Canada  
Banque nationale du Canada  
Bell Canada  
BMO Groupe financier  
Caisse de dépôt et placement du Québec  
Énergir  
Hydro-Québec  
Innovation, Sciences et Développement économique Canada  
Intact Corporation Financière  
Investissements PSP  
Manuvie Canada  
Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation  
Ministère des finances du Québec  
Mouvement Desjardins  
Power Corporation du Canada  
Rio Tinto  
Ville de Montréal

#### **Partenaires universitaires – Academic Partners**

École de technologie supérieure  
École nationale d'administration publique  
HEC Montréal  
Institut national de la recherche scientifique  
Polytechnique Montréal  
Université Concordia  
Université de Montréal  
Université de Sherbrooke  
Université du Québec  
Université du Québec à Montréal  
Université Laval  
Université McGill

Le CIRANO collabore avec de nombreux centres et chaires de recherche universitaires dont on peut consulter la liste sur son site web.  
*CIRANO collaborates with many centers and university research chairs; list available on its website.*

© Août 2022. Jean-Philippe Meloche et François Vaillancourt. Tous droits réservés. *All rights reserved.* Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©. *Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source.*

Les idées et les opinions émises dans cette publication sont sous l'unique responsabilité des auteurs et ne représentent pas nécessairement les positions du CIRANO ou de ses partenaires. *The observations and viewpoints expressed in this publication are the sole responsibility of the authors; they do not necessarily represent the positions of CIRANO or its partners.*

# Le partage du financement des services de l'agglomération de Montréal en 2020

## État des lieux, analyse et éléments de comparaison

*Jean-Philippe Meloche<sup>\*</sup> et François Vaillancourt<sup>† ‡</sup>*

### Résumé

Ce texte se divise en quatre parties. La première présente l'agglomération de Montréal, ses dépenses et ses mécanismes de financement. L'agglomération créée en 2006 couvre le territoire administratif de l'île de Montréal. Ce territoire englobe la Ville de Montréal (qui regroupe 88% de la population) et 15 municipalités de banlieue. En 2020, les principales dépenses de l'agglomération comprennent les services policiers (28%), le transport en commun (25%), le service d'incendie (16%) et le service d'eau (10%). Son financement se fait par quotes-parts. Ces dernières reflètent à plus de 90 % la répartition de la richesse foncière entre les municipalités membres. Les municipalités de banlieue s'exprimant par leur association jugent leur contribution au financement des dépenses d'agglomération trop élevée. La deuxième partie du rapport présente les grands principes pouvant être utilisés pour choisir le mode de financement des services publics. On y examine comment les services de l'agglomération génèrent plus ou moins d'externalités et correspondent plus ou moins à la notion de bien collectif. La troisième partie présente des exemples de formule de partage des coûts entre municipalités pour cinq services publics : police, incendie, transport en commun, matières résiduelles et eau. La dernière partie indique que l'insatisfaction des banlieues ne s'explique pas par une détérioration de leur situation à travers le temps. L'utilisation de la population dans le calcul des quotes-parts ne constitue pas une pratique plus équitable que les valeurs foncières, mais peut représenter un compromis advenant un nouveau partage de la charge fiscale entre les municipalités.

### Abstract

This text is divided into four parts. The first presents the agglomeration of Montreal, its expenditures and its financing mechanisms. The agglomeration created in 2006 covers the administrative territory of the Island of Montreal. It is made up of Montreal City (which includes 88% of the population) and 15 suburban municipalities. In 2020, its main expenditures were for police services (28%), public transport (25%), the fire service (16%) and the water service (10%). Its financing is done by municipal shares. These reflect, for more than 90%, the distribution of real property values among municipalities. The suburbs according to their association consider their contribution to the financing of agglomeration expenditures to be too high. The second

---

<sup>\*</sup> Professeur titulaire, École d'urbanisme et d'architecture de paysage de l'Université de Montréal et chercheur principal du thème Territoires au CIRANO.

<sup>†</sup> Professeur émérite, département de sciences économiques de l'Université de Montréal et Fellow au CIRANO.

<sup>‡</sup> Les auteurs remercient François Vanier pour sa contribution à la recherche.

part of the report presents the main principles that can be used to choose the method of financing public services. It examines how the agglomeration's services generate more or fewer externalities and are more or less public goods. The third part presents examples of cost-sharing formulas between municipalities for five public services: police, fire, public transport, waste and water. The last part of the paper indicates that the dissatisfaction of the suburbs is not explained by a deterioration of their situation over time. The use of the population as a complementary indicator to the property wealth for the calculation of the quotas will not generate a more equitable distribution, but it may represent an acceptable compromise in the event of a redefinition of the shares.

**Mots-clés/Keywords :** Agglomération de Montréal, quotes-parts, charge fiscale, équité, finances publiques locales / Agglomeration of Montreal, shares, tax burden, equity, local public finances

**Codes JEL/JEL Codes :** H71, H72, H77, R51

#### **Pour citer ce document / To quote this document**

Meloche J-P. et Vaillancourt F. (2022). Le partage du financement des services de l'agglomération de Montréal en 2020. État des lieux, analyse et éléments de comparaison. (2022s-22, CIRANO). <https://doi.org/10.54932/CVUB5177>

## 1. Introduction

L'agglomération de Montréal est une entité supramunicipale qui offre des services de proximité sur le territoire administratif de l'île de Montréal<sup>1</sup>. Elle a été créée en 2006 pour permettre le partage de services entre la Ville de Montréal et 15 municipalités de banlieue reconstituées<sup>2</sup>. Son financement repose sur un système de quotes-parts. Ce système, mis en place en 2008, relève de compromis et d'ajustements dont les fondements analytiques ne sont pas clairement établis. Malgré la part importante des dépenses locales que représente l'agglomération et les récriminations répétitives à l'égard de son financement depuis plusieurs années<sup>3</sup>, le sujet demeure peu étudié.

De façon générale, les écrits en économie publique privilégient lorsque possible l'utilisation de la tarification (proportionnelle aux services consommés) pour financer les services publics. Ceci dit, il faut tenir compte entre autres de la nature des biens financés (biens marchands ou collectifs), de la faisabilité de la tarification (identification de la quantité du service fourni, facturation, etc.), et des externalités associées à l'utilisation des services ou des infrastructures (telles que la pollution) pour privilégier la tarification plutôt que la fiscalité foncière ou toute autre forme de fiscalité.

Le recours à l'impôt pour financer les services publics exigent quant à lui de répartir la charge fiscale sur d'autres bases que le volume de consommation. Les clefs de répartition usuelles varient selon la nature des impôts utilisés. Les contributions sont tantôt proportionnelles (voire progressives) par rapport aux revenus, à la consommation ou à la richesse foncière. Elles peuvent aussi reposer sur des caractéristiques diverses, par habitant ou par unité de logement par exemple, lorsqu'elles sont forfaitaires. Le financement par quotes-parts, s'il découle des impôts, peut s'appuyer sur l'une ou l'autre de ces clefs de répartition. Puisque le financement général des municipalités de l'île de Montréal repose en grande partie sur l'impôt sur les valeurs foncières, les quotes-parts versées à l'agglomération de Montréal sont en grande partie proportionnelle à la richesse foncière des municipalités. On peut toutefois se demander si cette pratique est adéquate au regard des services que l'agglomération doit financer ?

L'objectif de ce rapport est de présenter les mécanismes de financement de l'agglomération de Montréal, d'examiner les principes économiques pertinents au financement de tels services (tarification, fiscalité, transferts) et de présenter divers mécanismes de partage de coûts pour des services similaires tirés d'autres contextes urbains. Pour ce faire, il mobilise d'une part les écrits existants sur les principes économiques devant guider le financement des services locaux et, d'autre part, sur les pratiques dans d'autres juridictions locales.

---

<sup>1</sup> On entend ici par territoire administratif de l'île de Montréal le territoire de la région administrative de Montréal, qui englobe plusieurs îles avoisinantes à celle de Montréal, dont l'île Bizard, l'île des Sœurs et l'île Dorval.

<sup>2</sup> Le 1<sup>er</sup> janvier 2002, les 29 municipalités comprises sur le territoire administratif de l'île de Montréal ont été fusionnées pour constituer la Ville de Montréal. Au 1<sup>er</sup> janvier 2006, après référendums, 15 municipalités de banlieue sont toutefois reconstituées.

<sup>3</sup> Voir les divers communiqués que l'on retrouve sur le site de l'Association des Municipalités de Banlieue (AMB) <https://www.amb-asm.qc.ca/>

La suite du texte se divise en quatre parties. La section 2 présente le contexte légal et les mécanismes de financement des services de l'agglomération de Montréal en place en 2020 et le type de dépenses financées. La section 3 présente les principes d'économie publique pertinents pour le financement des services publics de nature locale tels que ceux fournis par les municipalités du Québec et les critères de partage des coûts entre des municipalités participant au financement de tels services. La section 4 recense un ensemble de pratiques hors Montréal de mécanismes de quotes-parts pour financer des services similaires à ceux de l'agglomération. Dans la cinquième section qui conclue, nous soulevons quelques éléments de réflexion sur les enjeux de financement de l'agglomération de Montréal.

## 2. Mise en contexte

### Le cadre légal et institutionnel

Suite à la fusion de l'ensemble des villes du territoire administratif de l'île de Montréal en 2001, l'organisme qui les chapeautait de 1970 à 2001, soit la Communauté urbaine de Montréal (CUM), est aboli<sup>4</sup>. Il n'est pas remis en place suite aux défusions qui voient renaitre, en 2006, 15 municipalités autonomes (villes reconstituées) et le maintien d'une Ville de Montréal plus large qu'avant les fusions et divisée en arrondissements. On crée pour assurer l'offre de divers services l'agglomération de Montréal composée de 16 villes liées. Cet organisme a un conseil d'administration composé de 15 élus de la Ville de Montréal et de 15 élus des villes reconstituées (banlieues<sup>5</sup>), et il est présidé par la personne occupant le poste de maire de la Ville de Montréal. Les élus de Montréal, choisis par la mairie de Montréal, disposent de 87 % des voix (soit l'équivalent de la part de population de la Ville dans l'agglomération). Ce sont les fonctionnaires de la Ville de Montréal qui effectuent les tâches administratives de l'agglomération.

En 2006, 2007 et 2008, l'agglomération impose directement un impôt foncier pour financer ses activités. Une entente tripartite – Gouvernement du Québec, Ville de Montréal et villes reconstituées – remplace ceci par un système de quotes-parts. Celles-ci sont financées par les recettes des villes reconstituées et de la Ville de Montréal, chacune fixant ses paramètres fiscaux. L'entente stipule entre autres que<sup>6</sup> :

*Les dépenses d'agglomération seront financées par des quotes-parts des municipalités liées. Ces quotes-parts (sauf celles actuellement rattachées aux dépenses d'alimentation en eau potable) seront réparties en fonction du potentiel fiscal respectif de chaque municipalité selon des règles qui seront déterminées par la ministre des Affaires municipales et des Régions, en collaboration avec la VILLE et les MUNICIPALITÉS RECONSTITUÉES. Ces règles assureront une répartition des charges fiscales entre la VILLE, d'une part, et l'ensemble des MUNICIPALITÉS*

---

<sup>4</sup> <https://archivesdemontreal.ica-atom.org/communaute-urbaine-de-montreal-2>

<sup>5</sup> Un élu par ville sauf pour Dorval et L'île-Dorval qui sont, pour cette fin, combinée et pour Dollard-des-Ormeaux qui en compte deux étant donné sa population

<sup>6</sup> [https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/metropole/ententes\\_metropole\\_agglomeration/entente\\_agglomeration.pdf](https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/metropole/ententes_metropole_agglomeration/entente_agglomeration.pdf)

*RECONSTITUÉES, d'autre part, équivalente à celle prévue au budget de 2008, le tout conformément aux modalités prévues à l'annexe A.*

*Toute modification apportée par le conseil d'agglomération au critère de répartition des charges fiscales devra aussi assurer une répartition des charges fiscales équivalant à celle prévue au budget de 2008, abstraction faite des ajouts nets au rôle d'évaluation. Une telle modification sera assujettie au droit d'opposition.*

Le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire a publié un guide qui énonce les principes encadrant l'élaboration des ententes entre municipalités qui partagent des services (Gouvernement du Québec 2016). On y énonce notamment que pour l'alimentation en eau et la collecte des eaux usées, les paramètres de partage des coûts sont fixés par la loi, alors que pour les autres services, ces paramètres découlent d'une entente négociée entre les municipalités concernées. Différents modes de partage des coûts sont suggérés. Pour les services généraux, qui sont généralement financés par les impôts fonciers, il est d'usage de recourir à un partage des coûts fondé sur la richesse foncière uniformisée. C'est d'ailleurs cette méthode qui a été privilégiée dans l'entente de partage des coûts de l'agglomération de Montréal.

Pour les services sujets à tarification ou pouvant être soumis à une forme de tarification fiscale, le guide suggère de recourir aux tarifs ou à des critères de partage qui reflètent au mieux les coûts d'opération (les kilomètres de routes pour le partage des frais de déneigement par exemple). Le document du ministère suggère également que les coûts des services à la population puissent être répartis sur la base de la population. Aucune indication n'est toutefois donnée sur la définition de « services à la population », ce qui laisse place à interprétation.

### **Les quotes-parts**

Le montant total des quotes-parts versées à l'agglomération de Montréal par les villes liées en 2020 est de 2,4 milliards de \$ (voir tableau 1). En 2020, il y a un total de neuf mécanismes de quote-part utilisés pour financer l'une ou l'autre des dépenses d'agglomération ainsi qu'un mécanisme de contribution de remplacement (Ville de Montréal, 2019, pp. 204-215). Dans les faits, il existe une quote-part générale, qui occupe la part du lion dans le financement de l'agglomération, soit près de 89 % du financement en 2020. S'ajoute à cela huit contributions spécifiques qui répondent à des lois ou à des critères de répartitions spécifiques de programmes et qui ne peuvent se fondre à la quote-part générale. Parmi ces quotes-parts spécifiques, celles concernant l'eau constituent la portion la plus importante (ce qui inclut les cotisations des services d'eau, de l'alimentation en eau, des compteurs d'eau et des programmes TECQ et FCCQ). Celles-ci représentent 10 % des recettes de l'agglomération. Les autres quotes-parts totalisent ensemble 1,2 % des recettes. Le tableau 1 résume l'ensemble de ces versements à l'agglomération de Montréal.

Comme le montre le tableau, le calcul des quotes-parts des villes liées repose en grande partie (95%) sur le concept de *potentiel fiscal d'agglomération* (PFA). Il est pertinent de se pencher sur la définition de ce concept, car il joue un rôle clef dans le financement des quotes-parts.

C'est une variante de *la richesse foncière uniformisée (RFU)*, mais dans le PFA, la valeur des immeubles non résidentiels et industriels est pondérée à la hausse (Ville de Montréal, 2019, p. 208). Cette pondération à la hausse est fixée par un arrêté ministériel et consiste à multiplier ces valeurs par 2,68. Les valeurs foncières non imposables mais inscrites au rôle d'évaluation entrent également dans le calcul de la RFU et donc du PFA. La valeur des immeubles parapublics est pondérée à un taux de 0,715 dans le cas des immeubles du réseau scolaire, et de 0,845 dans le cas des immeubles des réseaux de la santé, des services sociaux et de l'enseignement supérieur<sup>7</sup>.

Si les facteurs de pondération des immeubles publics servent à refléter les compensations reçues par les transferts tenant lieu de taxes, la pondération associée aux valeurs commerciales et industrielles (fixée à 2,68) résulte quant à elle d'une négociation. Il faut spécifier que les valeurs foncières commerciales et industrielles ne sont pas imposées au même taux que les valeurs foncières résidentielles par les villes liées. Le tableau 2 présente le ratio des taux de taxation commercial (taux non-résidentiel) sur résidentiel (taux de base) pour les villes liées de l'agglomération.

Il peut exister plusieurs taux résidentiels et non résidentiels sur un territoire donné : les taux résidentiels peuvent varier entre les bâtiments de six logements et plus et les autres bâtiments résidentiels et les taux non résidentiels peuvent varier entre les bâtiments industriels et les bâtiments commerciaux et même varier selon le type de bâtiments commerciaux ou leur valeur<sup>8</sup>. Par simplicité, le ratio apparaissant à la première colonne du tableau 2 est celui de la valeur supérieure de la fourchette des taux commerciaux lorsque progressifs (sans égard au taux industriel). Le dénominateur est le taux de base (secteur résidentiel). Comme on peut le constater à la lecture de cette colonne, mise à part Hampstead qui n'a pas de taux non résidentiel (ni de valeur foncière commerciale ou industrielle), toutes les villes liées imposent les valeurs commerciales à un taux supérieur à 2,68. La moyenne de l'agglomération est de 4,88.

---

<sup>7</sup> GAZETTE OFFICIELLE DU QUÉBEC, 30 décembre 2019, 151e année, no 52A.

<sup>8</sup> Parmi les municipalités de l'agglomération de Montréal, plusieurs ont également des taux progressifs sur les valeurs des bâtiments non résidentiels. Pour avoir une idée des règles entourant la fiscalité municipale, on peut se référer à Gouvernement du Québec (2020).

**Tableau 1 Les quotes-parts versées à l'agglomération de Montréal en 2020 \$ et % du total des quotes-parts**

Quote-part	Mécanisme de financement	Montant (M \$)	Part (%)
Générale	Elle est financée selon la répartition du potentiel fiscal d'agglomération (PFA)*	2 158,5	88,7
Services d'eau	Elle est financée selon la répartition du potentiel fiscal d'agglomération (PFA)*.	139,1	5,7
Alimentation d'eau	Elle est fixée en fonction de la consommation d'eau des villes liées et du coût de production et de distribution de l'eau potable prévisionnel initial puis révisé pour refléter le réel.	94,2	3,9
Compteurs d'eau	Elle est fixée en fonction du nombre de compteurs commandés par les villes	2,4	0,1
TECQ - FCCQ	Le programme TECQ (Programme de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec) et le volet « Grandes villes » du FCCQ (Programme d'aide financière Fonds Chantiers Canada-Québec FCCQ) payent des fonds aux villes alors que c'est l'agglomération qui a la responsabilité de l'eau potable. Ces deux quotes-parts permettent aux villes liées d'obtenir ces subventions.	9,0	0,2
Premiers répondants	Elle est financée selon la répartition du potentiel fiscal d'agglomération (PFA)* des utilisateurs**.	9,1	0,2
Dettes voirie artérielle	Les villes liées où des travaux de voirie artérielle ont été effectués en 2006, 2007 et 2008 et qui ont conservé un solde paient donc ainsi les frais financiers des dettes restantes.	5,7	0,4
Déficits antérieurs	Elle est financée selon la répartition du potentiel fiscal d'agglomération (PFA)* et couvre le déficit de l'agglomération.	15,6	0,2
Contribution pour les dépenses afférentes au centre-ville***	Ces dépenses ont été retirées de ce que la quote-part générale finançait avant 2017. Cette contribution fixée à 8 millions pour 2017 et indexée à l'inflation est de 8,5 millions en 2020 ; elle est financée selon la répartition du potentiel fiscal d'agglomération (PFA)*.	8,5	0,6
Total***		2 442,0	100

Notes : (\*) Le potentiel fiscal d'agglomération décrit plus haut réfère à une pondération spécifique de la richesse foncière uniformisée par type de propriété. (\*\*) Côte Saint-Luc est omise du calcul en vertu de l'article 28.1 de la LOI SUR L'EXERCICE DE CERTAINES COMPÉTENCES MUNICIPALES DANS CERTAINES AGGLOMÉRATIONS <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/E-20.001>. Cette municipalité opère un service de premier répondant reposant sur le bénévolat. (\*\*\*) La contribution pour les dépenses afférentes au centre-ville ne concerne ici que la part versée par les villes reconstituées. Nous avons choisi de les intégrer ici aux quotes-parts spécifiques sans égard à la part de financement assumée par la Ville de Montréal.

Source : Calcul des auteurs, tableaux 132 et 136, Ville de Montréal (2019), p.205 et p.215.

Dans la mesure où il y a une pondération à la hausse des valeurs foncières commerciales et industrielles dans le calcul du PFA par rapport aux valeurs de la RFU, ce sont les municipalités qui comprennent une plus grande part des bâtiments commerciaux et industriels de l'agglomération qui voient leur cotisation augmenter par ce calcul. Le tableau 2 montre que le ratio moyen pour l'agglomération de la RFU commerciale et industrielle par rapport à la RFU résidentielle est de 0,23. Ceci veut dire que la RFU industrielle et commerciale est égale

à 23% de la RFU résidentielle. À Montréal-Est, la part commerciale et industrielle est toutefois 2,4 fois supérieure à celle du secteur résidentiel dans la RFU. Lorsqu'on combine le surtaux appliqué à la richesse foncière industrielle et commerciale (colonne 1) et l'importance relative de cette richesse par rapport à la richesse résidentielle des villes en richesse foncière non résidentielle (colonne 2), on peut calculer la contribution relative de chaque type de richesse foncière aux recettes des villes. On calcule donc que Montréal-Est tire 10 fois plus de revenus fiscaux du secteur non résidentiel que du secteur résidentiel. À Dorval, c'est 4 fois plus et dans les municipalités de Baie-D'Urfé et Pointe-Claire, c'est deux fois plus. La moyenne de l'agglomération est de 1,14, ce qui signifie que de manière générale, les secteurs résidentiels et non résidentiels contribuent à peu près également au financement des services locaux sur le territoire de l'agglomération de Montréal.

**Tableau 2 Ratio non résidentiel/résidentiel des taux de taxation (2021), de la RFU (2020) et du potentiel fiscal, villes liées, agglomération de Montréal**

	Taux commercial maximal/taux résidentiel (1)	Ratio valeur RFU commerciale et industrielle / valeur RFU résidentielle (2)	Ratio des recettes commerciales et industrielles / recettes résidentielles (3)
Baie-D'Urfé	5,69	0,39	2,22
Beaconsfield	5,34	0,03	0,14
Côte Saint-Luc	3,80	0,05	0,20
Dollard-Des-Ormeaux	3,86	0,08	0,31
Dorval	5,08	0,74	3,78
Hampstead	1,00	0,00	0,00
Kirkland	5,17	0,16	0,85
L'Île-Dorval	-	-	-
Montréal	5,07	0,24	1,23
Montréal-Est	4,25	2,39	10,17
Montréal-Ouest	2,72	0,09	0,23
Mont-Royal	4,66	0,20	0,95
Pointe-Claire	4,79	0,42	2,01
Sainte-Anne-de-Bellevue	3,92	0,23	0,91
Senneville	5,34	0,26	1,39
Westmount	3,98	0,09	0,36
Moyenne (total)	4,88	0,23	1,14

Sources : (1) Les taux pour 2021 sont tirés des documents budgétaires et des informations publiques sur les sites Internet des municipalités. (2) La RFU provient des données du MAMH. <https://www.mamh.gouv.qc.ca/finances-et-fiscalite/information-financiere/profil-financier-et-autres-publications/richeesse-fonciere-uniformisee/> (3) Le Ratio des recettes commerciales et industrielles / recettes résidentielles est obtenu en multipliant la colonne (1) par la colonne (2).

Note : Les moyennes sont calculées ainsi : (1) taux par ville pondérée par la RFU commerciale et industrielle ; (2) calculée avec les données agrégées de l'agglomération ; (3) en multipliant les moyennes des colonnes (1) et (2)

Le tableau 3 compare la distribution de la RFU et du PFA pour les municipalités de l'agglomération de Montréal. Tel qu'attendu, les municipalités où se concentrent plus d'activités commerciales et industrielles, comme Dorval et Montréal-Est, ont des contributions plus élevées selon la répartition du PFA par rapport à la répartition de la RFU, alors que les municipalités plus résidentielles, comme Beaconsfield et Montréal-Ouest, ont des contributions moins élevées. On constate que pour la Ville de Montréal, ces deux concepts produisent des parts similaires.

**Tableau 3 Comparaison RFU et PFA, agglomération Montréal, 2020**

Ville	% RFU (1)	% PFA (2)	Écart entre parts PFA et RFU exprimé en % de la part RFU (3)
Baie-D 'Urfé	0,45	0,51	12
Beaconsfield	1,38	0,94	-32
Côte Saint-Luc	1,54	1,13	-27
Dollard-Des-Ormeaux	2,15	1,70	-21
Dorval	1,82	2,83	55
Hampstead	0,68	0,45	-34
Kirkland	1,35	1,23	-9
L'Île-Dorval	0,00	0,00	s.o.
Montréal	81,82	82,64	1
Montréal-Est	0,36	0,65	80
Montréal-Ouest	0,33	0,24	-27
Mont-Royal	2,38	2,24	-6
Pointe-Claire	2,22	2,58	16
Sainte-Anne-de-Bellevue	0,33	0,30	-9
Senneville	0,13	0,13	-2
Westmount	3,04	2,44	-20

Sources : RFU : <https://www.mamh.gouv.qc.ca/finances-et-fiscalite/information-financiere/profil-financier-et-autres-publications/richeesse-fonciere-uniformisee/>. Données ouvertes.

PFA : tableau 134, Ville de Montréal (2019), p. 209.

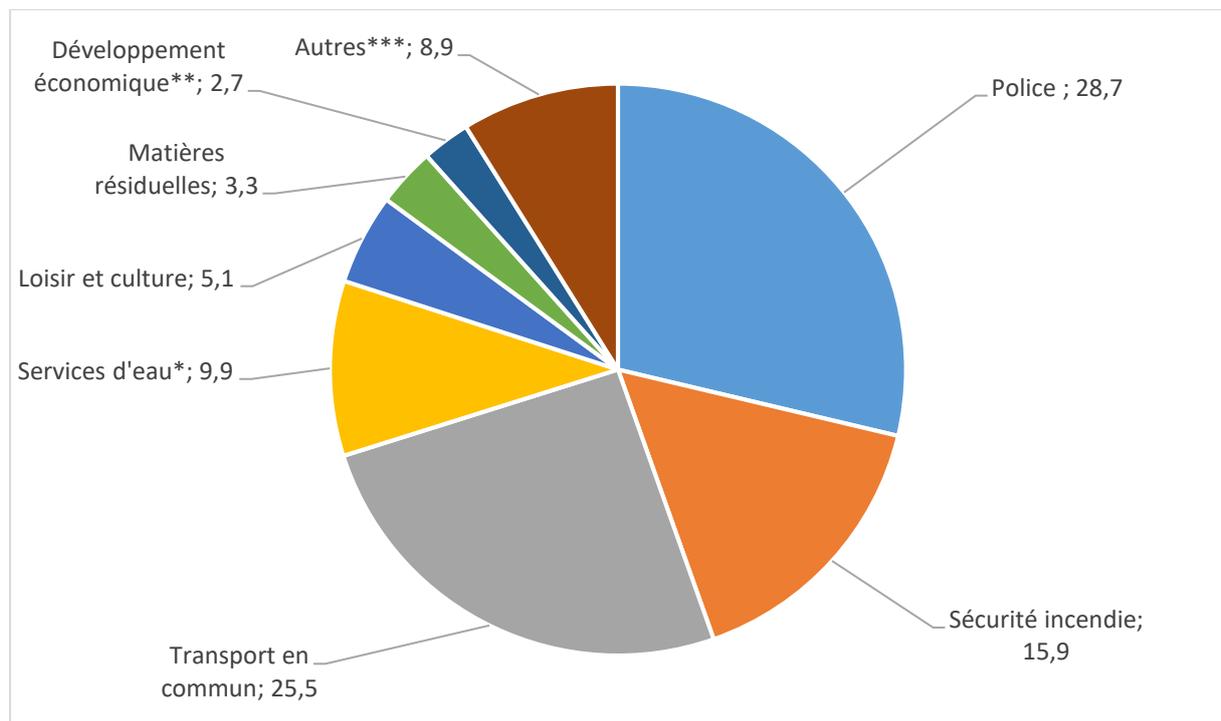
Calcul colonne 3) la formule est  $((2)-(1))/(1)$

Ainsi, le recours au PFA pour le partage des coûts tend à renvoyer une charge plus grande du financement vers les municipalités ayant un secteur commercial et industriel prédominant dans leur RFU, mais le facteur multiplicatif de cette RFU de 2,68 est inférieur à ce qui résulte de la pratique en place dans l'ensemble des municipalités de l'agglomération, qui taxent leurs valeurs industrielles et commerciales d'une façon telle qu'en moyenne le taux applicable à ces deux secteurs correspond à 4,88 celui du secteur résidentiel (taux de base). Dans tous les cas, le facteur de pondération ne contribue qu'à redistribuer la charge entre les villes reconstituées puisque la Ville de Montréal se trouve très près de la moyenne quant à la portion de valeurs non résidentielles dans sa RFU tel qu'indiqué au tableau 2.

## Les dépenses d'agglomération

Les dépenses de l'agglomération par activité sont réparties comme indiqué à la Figure 1. On remarque que les quotes-parts versées par les villes liées à l'agglomération servent à financer quatre activités principales : les services de police, les services d'incendie, le transport en commun et les services d'eau. Ces quatre activités représentent ensemble près de 80 % des activités de l'agglomération financées par des quotes-parts.

**Figure 1 Part (%) des principaux postes budgétaires dans les dépenses de l'agglomération de Montréal en 2020<sup>†</sup>**



Source : Ville de Montréal (2019), p. 205 et p. 211.

Notes : (†) Les dépenses d'agglomération dans cette figure incluent les dépenses associées aux quotes-parts générales ainsi que celles associées aux quotes-parts spécifiques. (\*) Les services d'eau incluent les cotisations des services d'eau, de l'alimentation en eau, des compteurs d'eau et des programmes TECQ et FCCQ. (\*\*) Le développement économique inclue les dépenses d'aménagement. (\*\*\*) Les activités financières constituent la principale dépense dans « Autres ».

Il faut rappeler que les services de police des villes constituant l'agglomération de Montréal avaient déjà été regroupés en 1972 au sein de la Communauté urbaine de Montréal (CUM). La période des fusions et défusions et la création de l'agglomération n'ont pas changé la configuration de ce service. Les services d'incendie ont été fusionnés lors de la fusion de Montréal en 2002 et n'ont pas été rétrocédés aux villes reconstituées depuis. Le transport en commun était déjà également une responsabilité regroupée dès le début des années 1970 au sein de la CUM. La structure de gouvernance du transport en commun à Montréal a toutefois été transformée en 2017 avec la création de l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM). La conséquence de ce changement qui couvre l'ensemble du territoire de la CMM (incluant Kahnawake et St-Jérôme) sur le rôle de l'agglomération dans ce secteur ne semble pas avoir fait l'objet d'un examen.

Quant à la gestion des infrastructures d'eau, elle a également été centralisée au sein de la CUM avec la construction dans les années 1970 de la station d'épuration des eaux usées qui porte aujourd'hui le nom de Jean-R.-Marcotte, dans l'est de l'île de Montréal. Ainsi, bien que l'agglomération de Montréal soit une structure institutionnelle datant seulement de 2006 dans la gouverne des services municipaux sur l'île de Montréal, trois des principaux services (en valeur budgétaire) qu'elle regroupe ont été mutualisés longtemps avant sa création (dans les années 1970).

### **3. Les principes économiques de financement des services municipaux**

#### **Le rôle des prix dans le financement des services publics**

Comme noté en introduction, l'utilisation d'un prix pour allouer les ressources au sein de la société est le mécanisme préféré des économistes pour allouer les ressources rares. Ceci fait par exemple qu'ils préfèrent la tarification du carbone par une taxe ou un prix à l'allocation de quotas d'émission de carbone pour combattre le réchauffement climatique<sup>9</sup>. Les prix pour les services publics sont usuellement appelés frais, droits d'usagers, tarification ou tarifs. On peut en théorie envisager leur utilisation pour financer une part importante des services publics : tarification au km de l'utilisation du réseau routier, volume de l'eau ou de l'enlèvement des ordures ménagères ; tarification selon les services rendus par le système de santé (procédure médicale) ou le système d'éducation (crédits) ; abonnement pour l'accès à des services tels une bibliothèque ou une patinoire. Or en pratique la tarification est rarement utilisée par les municipalités québécoises<sup>10</sup> ou par les gouvernements du Canada ou du Québec<sup>11</sup>. Ce sont plutôt des impôts et taxes qui financent la plus grande part des dépenses publiques au Canada. Ceci s'explique par divers facteurs qui sont selon nous (par ordre décroissant d'importance) :

1. Le choix politique de privilégier la fiscalité plutôt que la tarification. Par exemple les hôpitaux n'appliquent pas de tarification selon l'utilisation et les régimes d'assurance maladie provinciaux ne se financent pas en fonction des risques assurables ;
2. La nature redistributive de certaines activités du secteur public. On doit financer les transferts de soutien du revenu par des recettes provenant de sources autres que les récipiendaires de ces transferts ;
3. Le choix social de faire bénéficier tous les membres d'une société, de façon obligatoire ou volontaire, de certains services publics, parfois qualifiés de méritoires sans barrière de coût. L'école publique obligatoire ou l'accès sans frais aux bibliothèques publiques sont deux exemples de ceci ;
4. Les coûts administratifs encourus par les gouvernements et les coûts de conformité encourus par les redevables associés à la mise en place d'une tarification

---

<sup>9</sup> <https://ecofiscal.ca/fr/>

<sup>10</sup> Meloche, Vaillancourt et Boulenger (2016), p17.

<sup>11</sup> Voir Tableau : 10-10-0020-01 de Statistique Canada

spécifique peuvent être considérés comme trop élevés par rapport aux bénéfices obtenus<sup>12</sup>;

5. La nature du service public qui rend difficile la quantification du service reçu par le bénéficiaire. Par exemple, comment quantifier la valeur des services policiers ? Faut-il tenir compte de l'interaction entre le nombre de patrouilles policières passant devant une propriété particulière durant une année et de la valeur de la propriété ou des biens qu'elle contient ? Doit-on tenir compte du nombre de kilomètres conduits sur un réseau municipal donné ? Dans le cas du transport en commun, comment quantifier les bénéfices reçus de son utilisation directe, de la réduction de la congestion dont bénéficient ses non-utilisateurs lors de leurs déplacements et de la réduction de la pollution dont les résidents (utilisateurs ou non) et, selon la géographie et les vents, les non-résidents bénéficient ?

De façon générale les questions soulevées dans le cinquième point peuvent être reformulées en examinant pour un bien ou service spécifique la présence ou absence de deux caractéristiques :

- Observe-t-on ou non la présence d'externalités associées à un service public ? Une externalité est une retombée indirecte d'une activité. Par exemple, la consommation d'une cigarette traditionnelle par un individu lui permet d'ingérer de la fumée mais en rejette autour de lui, ce qui constitue une externalité négative. Un beau jardin privé sur la façade d'une maison est une source de plaisir pour la personne qui le plante et l'entretient mais aussi pour les passants, ce qui constitue une externalité positive.
- Est-ce un bien ou service ayant des caractéristiques de bien collectif et dont la nature est telle qu'une fois consommé personne d'autre ne peut le consommer (rivalité en termes économiques), et qu'un consommateur potentiel peut facilement s'en voir refuser l'accès (exclusion en termes économiques) ou est-ce plutôt le cas contraire, donc pas de rivalité ou d'exclusion ?

Le tableau 4 met en relation ces deux caractéristiques, l'utilisation des frais d'usagers et les services fournis par l'agglomération de Montréal. À la lecture de ce tableau, on constate que :

1. La fourniture du service d'eau potable se prête bien à l'utilisation de frais d'usagers car c'est un bien privé avec peu d'externalités. Une telle tarification ferait appel au volume d'eau utilisé. De la même manière, il est possible de mesurer (taille du camion ou poids de son contenu) le volume des services d'enfouissement utilisés par les villes liées et il serait donc logique de les tarifier sur la base de ce volume.
2. La fourniture de services d'incendie est également un bien qui peut être tarifé comme une forme d'assurance contre, pour l'essentiel, les pertes matérielles<sup>13</sup>. Une telle tarification ferait appel à la valeur des biens ainsi protégés (assurés) ce que représente en partie (biens immobiliers) la valeur foncière.

---

<sup>12</sup> Il peut y avoir des coûts en capital tels l'achat et l'installation de compteurs et des coûts récurrents associés à la facturation.

<sup>13</sup> Il y eut seulement 9 morts par incendie par année sur la période 2015-2019 à Montréal  
<https://ville.montreal.qc.ca/vuesurlesindicateurs/index.php?kpi=2483>

**Tableau 4 Pertinence de la tarification ou de l'impôt selon les externalités et les caractéristiques de bien collectif**

	Frais d'usagers	Fort approprié	→	Peu approprié
Frais d'usagers	Externalité : →	Faible (3)		Moyenne (2)
	Bien collectif : ↓			
Fort approprié	Faible (3)	Eau Premier répondant (prime d'assurance individuelle)	Disposition des matières résiduelles (Service agglomération pour villes liées)	Transport en commun (bien marchand pour usager ; externalité pour pollution et congestion)
↓	Peu approprié	Moyen (2)	Services récréatifs	Sécurité publique (pompier)
		Fort (1)		Activités culturelles
				Service policier Développement économique

Source : auteurs

Note : les chiffres entre parenthèses (notation ordinale) ont une valeur indicative uniquement sur à quel point un service public se prête (score plus élevé) ou non (score plus faible) à l'utilisation de la tarification

- La fourniture de services de transport en commun ne doit pas se financer dans son entièreté par des frais d'usagers. Comme souligné plus haut, l'existence d'un réseau de transport en commun bénéficie à ses usagers directs qui doivent donc payer pour son utilisation, aux usagers du réseau routier de l'agglomération – résidents ou non de celle-ci – qui bénéficient d'une congestion moindre, et aux résidents de l'agglomération et de la planète qui bénéficient d'une réduction de diverses émissions de gaz à effet de serre dont l'impact varie du local au global. Il faut donc examiner comment refléter ces divers bénéfices dans le mode de financement.
- La fourniture des services policiers se finance difficilement par des frais d'usagers car l'utilisateur est la population en général qui en tire des bénéfices en termes de sécurité de la personne et des biens mobiliers et immobiliers. Et le lieu des interventions n'est pas nécessairement associé avec le lieu de résidence des bénéficiaires. Une fiscalité générale couvrant le territoire associant le plus étroitement possible bénéfices et coûts semble appropriée.
- Le service de premier répondant est une assurance vie et blessures graves pour quelques risques spécifiques (crise cardiaque, réactions allergiques...) que l'on peut imaginer financer par un tarif en fonction du risque.

6. Les services de nature culturelle bénéficient en partie à leurs usagers<sup>14</sup> et servent aussi à faire rayonner Montréal dans le monde. Un mélange de tarification et de fiscalité générale semble approprié.
7. Les dépenses pour services récréatifs sont associées à la fourniture des services des grands parcs ; ceux-ci bénéficient surtout à leurs usagers mais font également la promotion de la santé en général. Un mélange de tarification et de fiscalité générale semble approprié.
8. Les services de développement économique bénéficient à l'ensemble de la population montréalaise en favorisant l'accroissement de l'activité économique et leur financement par un impôt général semble approprié.

### **Les critères guidant le partage des coûts**

Les principes qui guident les bonnes pratiques en matière de finances publiques sont nombreux, mais s'appuient le plus souvent sur trois<sup>15</sup> notions : 1) l'équité, 2) l'efficacité et 3) la simplicité<sup>16</sup>.

1) La notion d'équité repose sur des principes philosophiques qui ne permettent pas de déterminer une distribution optimale des ressources. Les gouvernements choisissent de redistribuer les charges fiscales selon les préférences des citoyens à cet égard. Trois critères d'équité servent généralement à guider le partage de ces charges : i) le critère d'équité horizontale, ii) le critère d'équité verticale et iii) le critère d'équité selon les bénéfices reçus. Ces trois critères permettent de juger différentes dimensions de l'équité, mais peuvent parfois entraîner des évaluations contradictoires, c'est-à-dire qu'un mode de financement pourrait être jugé équitable selon l'un des critères, mais pas selon les autres.

- i) Le critère d'équité horizontale réfère à une répartition des charges de financement de manière à ce que des entités ayant des caractéristiques similaires soient traitées de manière égale. Ainsi, dans le cas qui nous concerne, deux municipalités ayant des populations similaires, des richesses fiscales similaires et des niveaux de consommation de services publics d'agglomération semblables devraient contribuer des montants équivalents au financement de ces services.
- ii) Le critère d'équité verticale tient compte quant à lui des différences entre les entités quant à leurs besoins ou à leur capacité de payer. On dira d'une formule de partage qu'elle respecte le critère d'équité verticale si la charge du financement est plus importante pour les entités les mieux nanties ou dont la capacité fiscale est supérieure ou si les dépenses sont surtout concentrées dans les milieux où les besoins sont plus impératifs. L'équité verticale est vue comme un mécanisme de redistribution des personnes mieux nanties vers les plus nécessitantes.

---

<sup>14</sup> Voir la liste des organismes subventionnés :

[https://rapport2019.artsmontreal.org/docs/CAM\\_subventions\\_2019.pdf](https://rapport2019.artsmontreal.org/docs/CAM_subventions_2019.pdf)

<sup>15</sup> On peut rajouter le critère d'équité intergénérationnelle de façon explicite ou l'intégrer dans les trois autres critères ce qui est implicite ici.

<sup>16</sup> Plusieurs ouvrages décrivent ces principes. On peut citer parmi eux les ouvrages de Rosen, Wen et Snoddon (2016) et Bird et Wilkie (2012).

- iii) Le dernier critère, soit celui des bénéfices reçus, est quant à lui fondé sur l'adéquation entre la prestation de service et son financement. Selon ce critère, un partage des coûts est jugé équitable lorsque les entités qui bénéficient le plus du service sont également celles qui contribuent le plus à son financement. Lorsque certaines municipalités n'ont pas accès à un service ou ne l'utilise pas, il est alors raisonnable de les exempter du financement. Cela-dit, si l'objectif d'un programme est de redistribuer les ressources fiscales entre les entités les plus riches et les plus pauvres, il se peut que le critère d'équité selon les bénéfices reçus entre en conflit avec celui de l'équité verticale. Dans le cas d'infrastructures ayant une longue durée de vie, il est également opportun de répartir les coûts d'investissement à travers le temps pour faire payer les dives bénéficiaires.

2) La notion d'efficacité économique en finances publiques repose sur l'optimisation. Dans la section qui précède, on explique notamment la préférence des économistes pour la tarification sur la base de ce critère. Lorsque la tarification n'est pas possible, le recours aux impôts entraîne des distorsions économiques sur les marchés. L'impôt foncier, par exemple, entraîne des coûts qui affectent le marché immobilier et, par ricochet, le logement, les marchés financiers, la vitalité commerciale, etc. Il est pertinent d'y recourir à condition que les bénéfices tirés de la provision des services publics surpassent ces coûts.

La notion d'efficacité peut aussi être associée à la productivité des services publics, c'est-à-dire à la capacité des gouvernements de produire la bonne quantité de services au meilleur coût pour le bénéfice des citoyens. Certaines formes de financement peuvent entraîner des hausses de coûts parce qu'elles brouillent les signaux entre le coût du service et les bénéfices reçus. Si les citoyens ou les élus n'arrivent pas à juger si la population reçoit les services à la hauteur de sa disposition à payer, les décisions quant aux quantités à produire seront ultimement mauvaises. On peut penser notamment à une situation où une municipalité assumerait le financement pour des services dont les coûts sont contrôlés par la municipalité voisine. Dans ce cas, la municipalité productrice a peu d'incitatif à réduire ses coûts puisque le bénéfice sera capté par la municipalité voisine. On peut aussi se retrouver dans le cas d'une politique augmentant l'efficacité (réduction du coût unitaire) dans la production d'un service municipal n'est pas pleinement récompensé à cause de la tarification de services connexes par une autre organisation telle l'agglomération. Ainsi des activités visant à réduire le volume des matières résiduelles collectées ne sont pas encouragés, par exemple si les frais d'enfouissement ne sont pas ajustés en conséquence. Il est même possible que de bonnes politiques de collecte des matières recyclables et des ordures augmentent la RFU et donc la PFA moyenne d'une municipalité montréalaise qui payera alors une part plus grande des frais d'enfouissement toutes choses égales par ailleurs.

3) La dernière notion est celle de la simplicité. En finances publiques, on dira d'une forme de financement qu'elle est simple si son assiette est facilement mesurable et que le prélèvement qu'on y fait est peu coûteux à administrer pour le gouvernement alors que les coûts de conformité pour les contribuables sont faibles. Dans le contexte d'une formule de répartition des coûts des services publics entre différentes municipalités, on dira de la formule qu'elle est simple si elle repose sur un nombre limité d'indicateurs dont les données sont produites avec fiabilité et que le résultat est compréhensible pour les entités qui y sont soumises.

Les critères présentés dans cette section peuvent servir de guide pour à l'analyse du partage du financement des services de l'agglomération de Montréal. Nous y reviendrons dans la discussion.

#### 4. Formules de partage des coûts : exemples non montréalais

Cette section présente des exemples de formules utilisées pour le partage des coûts pour des services similaires à ceux qui sont offerts par l'agglomération de Montréal. Nous traitons ici des quatre principaux services selon leur importance budgétaire : les services de police, les services d'incendie, le transport en commun et les services d'eau (approvisionnement et traitement des eaux usées). Nous traitons également la question de la disposition des matières résiduelles.

##### Les services de police

Il y a trois grands modèles de financement des services policiers multi-territoires. Le premier dit « modèle Lakewood » repose sur une approche contractuelle qui tarifie le service reçu en utilisant des unités tels un patrouilleur 8h/7j pour fin de calcul du service reçu et donc du montant dû. Il est apparu lors d'une entente contractuelle entre le *Los Angeles County Sheriff Department* et la ville nouvellement formée de Lakewood en 1954<sup>17</sup>. Le second est un modèle mixte utilisant une combinaison de tarification, de clef de répartition (population, richesse foncière...) et d'un subside provenant du fournisseur des services policiers. C'est le modèle utilisé par la Gendarmerie Royal du Canada (GRC), l'Ontario Provincial Police (OPP) ou la Sûreté du Québec (SQ) par exemple dans la fourniture de services policiers à des municipalités. Un troisième modèle est celui des régies intermunicipales de services policiers qui utilisent des clefs de répartition aux fins de leur financement. Les modèles de Lakewood et mixte sont mis en place dans le cadre d'une relation sans redevabilité politique directe des services policiers auprès des élus locaux. Dans le cas de l'agglomération de Montréal, les villes liées se partagent les neuf sièges de la Commission de la sécurité publique de l'agglomération<sup>18</sup>. Cette instance supervise entre autres le Service de Police de la Ville de Montréal (SPVM)<sup>19</sup>. Il nous semble donc pertinent d'examiner plus en détail le troisième modèle, c'est-à-dire celui des régies intermunicipales de police. Pour ce faire, nous présentons le cas de quatre régies intermunicipales de police toutes situées dans les environs immédiats de Montréal, soit Lac des Deux-Montagnes, Richelieu-Saint-Laurent, Roussillon et Thérèse-De Blainville<sup>20</sup>. Le tableau 5 présente les clefs de répartition du partage des coûts entre les municipalités membres de ces quatre services de police.

---

<sup>17</sup> Wilson, Weiss et Chermak (2014).

<sup>18</sup> Deux sièges sont réservés aux municipalités reconstituées, dont un comme président ou vice-président.

<sup>19</sup> Article 72, Charte de la Ville de Montréal

<sup>20</sup> Il y a un total de cinq régies intermunicipales de service de police au Québec; les quatre présentés ici offrent des services policiers de niveau 2 alors que celle de Memphrémagog offre des services de niveau 1. Le SPVM offre des services de niveau 5.

<https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/police/quebec/services-de-police/desserte-policiere/niveau-service-police-municipale.html>

On constate au tableau 5 que la population est toujours présente dans les clefs de répartition avec le poids le plus élevé (déterminant entre 35 % et 50 % de la quote-part) ou équivalent à celui de la RFU dans un cas sur quatre. La richesse foncière (RFU) est également utilisée partout, mais avec un poids plus faible (déterminant entre 15 % et 50 % de la quote-part) et plus variable que la population. Il faut noter que des éléments fonciers sont ajoutés à plusieurs endroits, comme le nombre d'unités de logement ou le nombre et la valeur d'unités commerciales qui sont des éléments constitutifs de la richesse foncière. Deux régies utilisent la répartition territoriale de la criminalité comme facteur de coût et une régie, soit celle de Thérèse-De Blainville, utilise un montant forfaitaire de base.

**Tableau 5 Clefs de partage des coûts des services policiers, quatre régies intermunicipales, Québec, 2021**

Régie :	Lac des Deux-Montagnes	Richelieu-Saint-Laurent	Roussillon	Thérèse-De Blainville
Indicateurs :				
Population	45 %	50 %	40 %	35 %
RFU	10 % (agricole exclu)	50 %	15 %	15 %
Nombre d'unités de logement	45 %	--	--	--
Importance des unités commerciales et industrielles*	--	--	15 %	--
Nombre de km de rues /routes**	--	--	15 %	--
Nombre de crimes*** /d'infractions au Code criminel commis dans une municipalité	--	--	15 %	30 %
Montant égal par municipalité	--	--	--	20 %

Source : Auteurs, tirés des ententes intermunicipales et de Leduc-Brodeur (2019) (voir références).

Note : \* Cet indicateur est composé de deux sous-indicateurs : 75 % selon le nombre et 25 % selon la RFU. \*\* Avec une pondération de 1 pour les km en zone urbaine et de 0,25 pour les km en zone rurale. \*\*\* L'entente pour Roussillon indique « le nombre de crimes survenus dans chaque municipalité par rapport au total du nombre de crimes survenus dans les municipalités ». L'entente pour Thérèse-de-Blainville indique au « prorata du nombre d'infractions au Code criminel commise dans chaque municipalité en calculant la moyenne des cinq dernières années ».

La régie intermunicipale de police de Roussillon est celle dont la formule de partage des coûts est la plus complexe. Cela peut poser problème suivant le critère de simplicité. Cette entente de financement a d'ailleurs fait l'objet d'après discussions en 2018-2020. La ville de Delson, qui fait partie de cette entente, recommande dans un mémoire que :

*Des balises légales [soient] prévues pour la détermination des critères de répartition des coûts dans une entente visant le partage d'un corps de police municipal. La Ville de Delson propose que les critères de la richesse foncière uniformisée et de la population soient obligatoirement utilisés avec une pondération minimale de 30 % chacun, mais qu'ils représentent cumulativement au moins 80 % de la répartition, et que des critères*

*additionnels puissent être utilisés selon la volonté des municipalités dans une proportion d'au plus 20 % des dépenses* <sup>21</sup>.

Il faut souligner que les variables utilisées dans les formules de répartition des régies étudiées sont parfois redondantes ou du moins fortement corrélées. On comprend qu'il existe une volonté de répartir les coûts entre les petites municipalités et les grandes suivant l'hypothèse que la quantité de service offert est fonction du volume. Cet effet de volume peut toutefois être aussi bien capté par la population que par la RFU. L'indicateur de la part de la population est d'ailleurs fortement corrélé à celui de la part de la RFU sur un territoire où les municipalités sont homogènes dans leurs fonctions et leur richesse. C'est probablement le cas des municipalités membres des régies intermunicipales présentées au tableau 5. Ce sont toutes des municipalités des couronnes de la région métropolitaine de Montréal. Aucune n'est un pôle d'emploi important. La population reflète donc bien l'activité sur le territoire. Si les écarts de richesse sont négligeables, la prise en compte de la richesse foncière n'est pas significative pour mieux répartir l'effort fiscal que la variable de population. Dans un contexte différent, où certaines municipalités auraient des fonctions commerciales ou industrielles prédominantes, il n'est pas clair que la population refléterait aussi bien le volume d'activité sur le territoire. La richesse foncière devient alors un indicateur plus pertinent puisqu'elle prend en compte aussi bien les activités résidentielles que commerciales et industrielles dans des proportions qui reflètent bien les activités du territoire. De plus, lorsque les écarts de richesse sont importants entre les municipalités membres, la prise en compte de la RFU ajoute un élément redistributif qui répond bien au critère d'équité verticale.

La prise en compte d'éléments de coûts comme le nombre de kilomètres ou le nombre d'infractions peut sembler une bonne initiative sur le plan de l'efficacité. Le problème dans ces deux cas est que les municipalités n'ont pas nécessairement de contrôle sur ces facteurs de coûts. Dans le cas du nombre de kilomètres, lorsqu'il est proportionnel à la population ou à la richesse foncière, il est inutile de l'ajouter comme critère. S'il tend à décroître avec la densité, il est alors fort probable qu'il ne soit pas représentatif des coûts. On peut supposer que les services de police parcourent et interviennent plus fréquemment dans des lieux situés sur des routes à forte densité que celles à faible densité, si bien que la longueur des routes n'est pas nécessairement un facteur de coût pertinent. Quant au nombre d'infractions au code criminel, il vise le lieu de constatation du délit mais pas nécessairement le lieu de résidence des victimes. Par exemple, si un fraudeur résidant à Baie-D'Urfé est trouvé coupable d'avoir commis des fraudes financières sur Internet affectant les résidents de la Ville de Montréal, doit-on augmenter la part du financement des services de police de Baie-D'Urfé, son lieu de résidence, ou de la Ville de Montréal, lieu de résidence de ses victimes ? Qui bénéficie de l'émission du constat d'infraction ? Comment assurer l'équité en matière de bénéfices reçus dans un tel cas ? La question se pose à fortiori si le fraudeur vise des résidents hors –Montréal.

La présence d'un montant forfaitaire de base dans le financement de la Régie intermunicipale de police Thérèse-De Blainville est intrigante. Ce type de financement n'est possible et pertinent que dans la mesure où la taille des municipalités est plutôt homogène et qu'un critère de coût fixe est associé à chacune des municipalités. Cela peut être le cas si chacune des municipalités membres exige d'avoir un poste local de police sur son territoire.

---

<sup>21</sup> Ville de Delson (2020), p. 14.

## Les services d'incendie

Un grand nombre de municipalités au Québec profitent d'un service d'incendie couvrant plus d'une municipalité, qu'il s'agisse d'une régie intermunicipale (31) ou d'un autre mécanisme de couverture tel un service mis en place pour une MRC (8).<sup>22</sup> Le Tableau 6 présente les clefs de partage des coûts des services d'incendie pour trois régions intermunicipales, soit celles de la Vallée-du-Richelieu, de la Vallée du St-Maurice et de Windsor.

Les mêmes constats peuvent être tirés du tableau 6 que ceux associés à l'étude des régions intermunicipales de police dans le tableau 5. Les effets de volume sont principalement captés par la population locale et la RFU.

**Tableau 6 Clefs de partage des coûts des services d'incendie pour trois régions intermunicipales, Québec, 2021**

Indicateurs	Vallée-du-Richelieu	Vallée du St-Maurice	Windsor
Population	60 %	50 %	50 %
Richesse foncière	30 %	50 %	50 %
Nombre de bâtiments avec facteur de risque niveau 1 et 2	5 %	--	--
Nombre de bâtiments avec facteur de risque niveau 3 et 4	5 %	--	--

Source : auteurs, tirés des ententes intermunicipales consultées (voir références)

Note : On trouve une description des bâtiments par niveaux de risque ici <https://mrcbm.qc.ca/incendie/files/assets/common/downloads/page0085.pdf>

Il faut spécifier que le principal coût d'un service d'incendie est associé à sa disponibilité en tout temps et non pas nécessairement à ses interventions. Le principal bénéfice tiré d'un service d'incendie résulte d'interventions spécifiques allant du chat dans un arbre à un incendie déclenchant une alerte générale. La population tire des bénéfices de la fonction assurance en bonne partie selon la valeur des biens détenus et en partie selon la population desservie. Comme pour les services de police, la richesse foncière reflète mieux les activités d'un territoire et la valeur des biens à protéger que la population. Cela dit, dans des milieux plus homogènes, population et richesse foncière mènent à des partages de coûts très similaires.

## Le transport en commun

Au niveau du transport en commun, il n'existe au Québec aucune situation comparable à celle de l'agglomération de Montréal. Aucun autre réseau de transport ne partage des coûts associés à des services de même niveau que ceux de l'ARTM, comprenant des autobus, des trains de banlieue et un réseau de métro, et avec des parts modales aussi élevées sur le territoire. D'ailleurs, l'ARTM est un type d'agence gouvernementale qui n'existe que sur le territoire de la région métropolitaine de Montréal. Pour cette raison, nous n'avons pas recensé ici les pratiques ailleurs au Québec sur le partage des coûts du transport en commun

<sup>22</sup> Selon le répertoire du ministère de la Sécurité publique du Québec.

<https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/typo3conf/ext/bottin/Resources/Public/scripts/incendie.php?id=5&exteRecherche=&regionAdministrative=&MRC=&stratePopulation=>

entre plusieurs municipalités (au sein des autorités de transport public existantes). Nous avons plutôt choisi d'examiner le partage au sein de l'ARTM et de l'agglomération de Montréal et de le comparer à ce qui se fait dans d'autres grandes villes canadiennes comme Toronto et Vancouver.

Le partage des coûts du transport en commun au sein de l'agglomération suit les mêmes paramètres généraux que les autres services d'agglomération et est donc fondé strictement sur la répartition du PFA. Or, au sein de l'ARTM, la répartition des contributions des municipalités ne suit pas ces paramètres. L'ARTM fixe la contribution pour toutes les municipalités membres à l'exception de celles qui sont comprises dans les agglomérations de Montréal et de Longueuil<sup>23</sup>. Ces contributions sont fondées en partie sur la richesse foncière uniformisée (pour la contribution de base) et en partie sur les taux d'utilisation des services par les résidents des municipalités, calculés par les enquêtes origine-destination ou les enquêtes à bord (pour le financement des déficits d'opération). Pour les municipalités de l'agglomération de Montréal, c'est donc le taux d'utilisation moyen qui s'applique partout, ce qui peut avoir pour effet de gonfler la contribution exigée des municipalités périphériques par rapport à celles qui sont plus centrales étant donné la concentration des infrastructures de transports dans les quartiers centraux.

Dans la région de Toronto, la gouvernance du transport en commun repose sur une agence gouvernementale (Metrolinx) qui couvre le territoire du *Greater Toronto and Hamilton Area*. Cette agence est chargée de la planification du réseau régional et opère un réseau de trains de banlieue et de bus régionaux (Go Transit). Elle ne centralise toutefois pas les recettes de tous les opérateurs sur le territoire comme le fait l'ARTM à Montréal. Il existe une formule de répartition des contributions municipales au financement des infrastructures de transport en commun régionaux héritée de GO Transit. Le règlement qui fixe ces cotisations présente les variables utilisées pour le calcul et les résultats de la répartition, mais ne fournit pas les paramètres du calcul<sup>24</sup>. On comprend que la répartition repose en partie sur la richesse foncière, en partie sur les taux d'utilisation et l'offre de service. Cela dit, le rapport financier de Metrolinx pour 2019-2020 mentionne que les municipalités ne versent plus de contribution au transport en commun à l'échelle métropolitaine<sup>25</sup>. Les municipalités régionales et la Ville de Toronto opèrent chacune leur propre réseau de transport en commun qu'elles financent localement<sup>26</sup>. Les services métropolitains sont quant à eux subventionnés seulement par le gouvernement de l'Ontario. Lorsque des services couvrent plusieurs municipalités, comme dans le cas de la région de York, la subvention municipale provient d'un impôt foncier régional. Elle se répartit donc sur la base de la richesse foncière.

À Vancouver, la situation est différente. L'autorité de transport régionale, Translink, est une agence gouvernementale, comme à Montréal, mais son financement est assuré par un

---

<sup>23</sup> ARTM (2017), p. 8.

<sup>24</sup> Gouvernement de l'Ontario, règlement O. Reg. 519/10, s. 1; O. Reg. 342/13, s. 1; O. Reg. 469/16, s. 1; O. Reg. 452/19, s. 1. <https://www.ontariocanada.com/registry/view.do?postingId=30687&language=en>

<sup>25</sup> Metrolinx (2020).

<sup>26</sup> On peut voir notamment le cas de la Toronto Transit Commission (2020) ou de la municipalité régionale de York (2020).

ensemble d'outils qu'elle contrôle directement<sup>27</sup>. Aucune cotisation municipale n'est exigée, mais une part substantielle du financement de l'autorité provient d'un impôt foncier prélevé sur l'ensemble du territoire. C'est l'autorité qui fixe le taux, mais ce sont les municipalités qui prélèvent l'impôt. Cela revient encore une fois à un prélèvement sur la base de la richesse foncière.

Au final, on remarque que la portion du financement du transport en commun financée par les municipalités dans les grandes régions métropolitaines canadiennes repose en premier lieu sur la richesse foncière et peut aussi reposer sur des calculs d'utilisation des infrastructures par les citoyens des municipalités. Sachant que le transport en commun est déjà en partie financé par ses usagers, on peut toutefois s'interroger sur la pertinence de reprendre dans le calcul des subventions municipales un critère fondé sur l'utilisation du service. Les subventions au transport en commun sont pertinentes dans la mesure où elles permettent de capter les externalités de réseaux, dont l'impact sur la congestion et la qualité de l'air, qui bénéficient à l'ensemble de la collectivité, indépendamment de leur utilisation. Dans ce cas, la richesse foncière est peut-être une clef de répartition plus pertinente. De ce point de vue, ce ne sont pas nécessairement les municipalités périphériques sur l'île de Montréal qui se trouvent à payer trop, mais bien toutes les municipalités de la région métropolitaine à l'extérieur de l'île de Montréal qui ne cotiseraient pas suffisamment, car le bénéfice qu'elles reçoivent du réseau de transport en commun dépasse largement la part de leur population qui l'utilise.

### **Les services d'eau**

Contrairement aux autres services municipaux, le partage des coûts des services d'eau ne résulte pas de la négociation entre les municipalités qui partagent un même réseau. Les règles de partage sont fixées par la loi. En effet, on prévoit aussi bien au *Code municipal* que dans la *Loi des cités et villes* pour les ententes intermunicipales en général que :

*La contribution financière de chaque municipalité doit comprendre :*

*1° les dépenses pour des immobilisations à caractère intermunicipal antérieures ou postérieures à l'entente;*

*2° le coût d'exploitation ou d'opération de ce qui fait l'objet de l'entente.*

*Le paiement des dépenses en immobilisations se fait conformément au mode de répartition contenu dans l'entente.*

Cependant, pour l'eau on indique explicitement que :

*Toutefois, lorsque l'entente a pour objet l'alimentation en eau potable ou la gestion des eaux usées, elle doit fixer pour chaque municipalité une capacité maximale de consommation en tenant compte du potentiel d'utilisation des biens et services visés. Le paiement des dépenses en immobilisations s'effectue alors en proportion de la capacité maximale de consommation de chaque municipalité.*

---

<sup>27</sup> Voir *South Coast British Columbia Transportation Authority Act - [SBC 1998]*, chapitre 30 :

[https://www.bclaws.gov.bc.ca/civix/document/id/complete/statreg/98030\\_01](https://www.bclaws.gov.bc.ca/civix/document/id/complete/statreg/98030_01)

*575. Le coût d'exploitation ou d'opération est réparti selon la consommation réelle de chaque municipalité, qui ne doit pas excéder, le cas échéant, la capacité maximale de consommation déterminée selon le deuxième alinéa de l'article 574.*

Suivant ces directives, on comprend que le financement de l'eau s'inspire davantage de la tarification et du principe d'équité selon les bénéfices reçus. Il ne s'appuie pas sur la taxation générale, et ne requiert donc pas l'utilisation de la richesse foncière pour une partie du financement des dépenses en eau.

Dans le cas de l'agglomération de Montréal, négligeant trois éléments mineurs associés à des programmes gouvernementaux, on observe la présence de deux quotes-parts. Une d'entre elle intitulée « alimentation d'eau » utilise la consommation mesurée par compteur comme clef de répartition des coûts. Une seconde intitulée « service d'eau » utilise la PFA comme clef de répartition des coûts. On n'utilise donc pas la capacité maximale de consommation dans l'agglomération.<sup>28</sup>

Il peut être approprié<sup>29</sup> d'utiliser la richesse foncière pour financer une partie des coûts du réseau d'eau dans la mesure où celui-ci génère des coûts fixes par utilisateur, quel que soit la consommation de cet utilisateur. Il faudrait examiner en détail le cas de Montréal pour vérifier si cela est bien ce qui est fait. Il faudrait également examiner pourquoi la règle générale ne semble pas s'appliquer pas à l'agglomération.

### **La disposition des matières résiduelles**

La collecte et le traitement des matières résiduelles au Québec est souvent mis en commun par l'intermédiaire de régies intermunicipales de gestion des matières résiduelles ou au sein d'activités assumées par des municipalités régionales de comtés. Une étude antérieure sur la tarification municipale nous a révélé qu'une part importante de municipalités tarifie la collecte et la disposition des matières résiduelles à l'aide d'un montant forfaitaire par unité desservie (unités de logement ou unités commerciales)<sup>30</sup>. Les coûts sont ainsi renvoyés vers les citoyens, mais sans égard à la quantité de matières résiduelles collectées.

Un survol rapide des méthodes de financement des activités de gestion des matières résiduelles à l'échelle des MRC permet de voir qu'il existe différentes approches pour calculer les quotes-parts des municipalités desservies. Certaines MRC ne séparent pas les coûts de la disposition de ceux de la collecte des matières résiduelles, alors que d'autres le font. Lorsque ces coûts sont agrégés, la méthode de calcul des quotes-parts reflète souvent la pratique de tarification fiscale en vigueur dans les municipalités membres. Dans la MRC Pierre-de-Sorel, par exemple, les services de gestion des matières résiduelle sont financés par un montant forfaitaire par unité de logement<sup>31</sup>. Dans Vaudreuil-Soulanges, la quote-part est déterminée au prorata du nombre d'unités de logements desservis pour chacune des municipalités<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> La définition de ce concept n'est pas explicite mais semble relié si l'on lit diverses ententes intermunicipales à ce que l'usine de filtration peut produire et à ce que les tuyaux existants permettent de consommer. On utilise quelquefois le concept de débit réservé.

<sup>29</sup> Voir Dafflon (2013)

<sup>30</sup> Meloche, Vaillancourt et William (2020).

<sup>31</sup> MRC Pierre-de Sorel (2019).

<sup>32</sup> MRC de Vaudreuil-Soulanges (2021).

Quant à la MRC de Brome-Missisquoi, elle répartie les quotes-parts au prorata de la richesse foncière uniformisée<sup>33</sup>. Dans les MRC où les coûts relatifs à l'élimination des matières résiduelles sont comptabilisés séparément des coûts de collecte, on peut voir des modes de répartition liés au volume ou au tonnage pour financer les coûts de disposition. C'est le cas notamment dans la MRC d'Autray<sup>34</sup> et dans celle de l'Assomption<sup>35</sup>.

Comme il a été souligné par Meloche, Vaillancourt et Williams (2020), la tarification forfaitaire n'est pas très efficace parce qu'elle ne renvoie pas le coût de la gestion des matières résiduelles vers ceux qui génèrent les déchets. Elle entraîne aussi des problèmes d'équité entre les ménages riches qui génèrent souvent plus de déchets et les ménages à revenu plus faible qui en génèrent moins. Dans ce cas, une tarification fiscale fondée sur la richesse foncière est plus équitable, mais sans être nécessairement plus efficace. Sur le plan de l'efficacité, c'est la tarification au tonnage ou au volume qui est la plus pertinente. Elle permet de renvoyer les coûts vers les acteurs qui génèrent le plus de déchets en entraînant éventuellement une adaptation par des comportements qui réduisent les coûts d'élimination.

## 5. Conclusions

Nous avons noté au début du texte qu'une raison de s'intéresser au financement de l'agglomération de Montréal est le sentiment d'insatisfaction mainte fois exprimé par les municipalités de banlieues qui en font partie. Sur la base des principes évoqués dans la section 3 de ce rapport, des pratiques recensées dans la section 4, et des données dont nous disposons sur le partage du financement des fonctions d'agglomération entre la Ville de Montréal et les villes reconstituées, nous examinons ici la position relative des municipalités de banlieue et les avenues potentielles d'amélioration des conditions de financement.

L'insatisfaction à l'égard des quotes-parts peut résulter d'une entente qui aurait été défavorable au départ et qui perdure depuis sa mise en application. Elle peut également provenir de l'évolution des paramètres de financement qui se dégradent avec le temps pour l'une des parties prenantes à l'entente. La figure 2 montre l'évolution du montant total des quotes-parts versées par les municipalités reconstituées à la Ville de Montréal<sup>36</sup> entre 2011 et 2019. On y voit une augmentation soutenue, avec un fléchissement entre 2015 et 2017 et une croissance plus importante par la suite, ce qui semble justifier la grogne des banlieues.

---

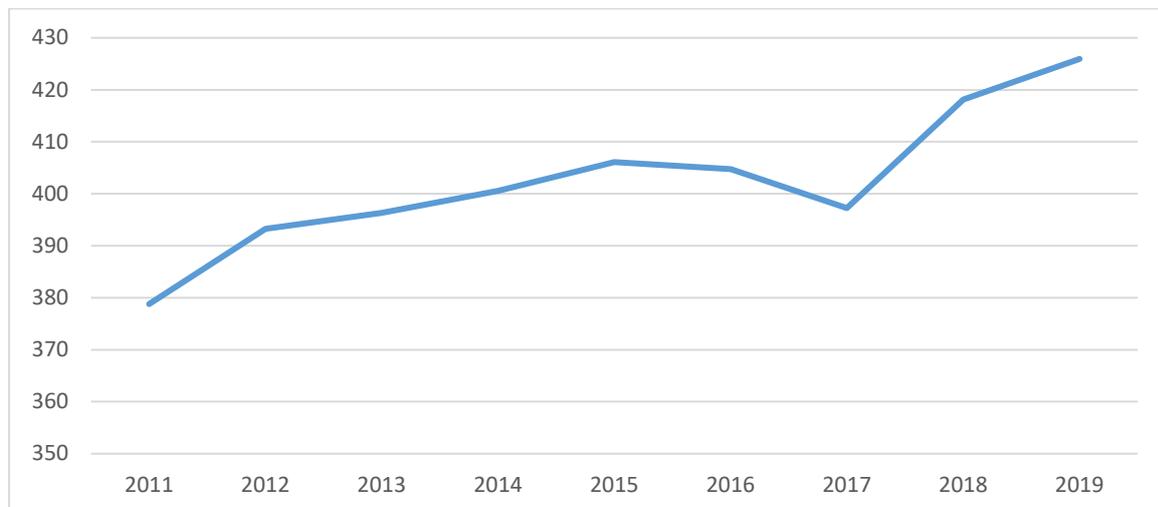
<sup>33</sup> MRC Brome-Missisquoi (2016).

<sup>34</sup> MRC d'Autray (2020).

<sup>35</sup> MRC de l'Assomption (2018).

<sup>36</sup> Qui agit comme agent financier de l'agglomération.

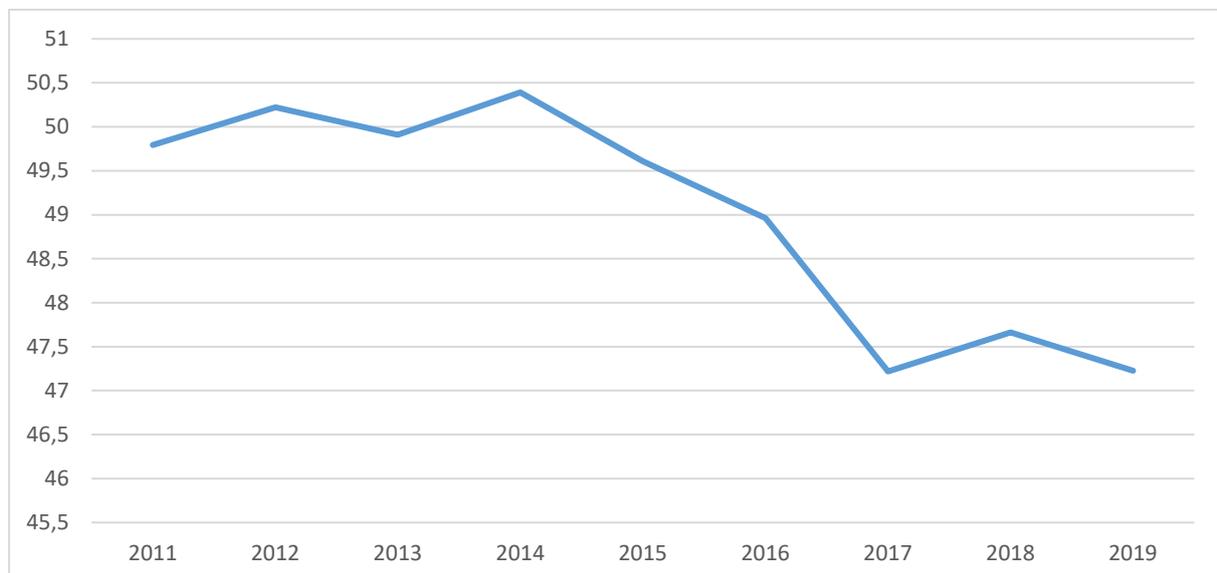
**Figure 2 Évolution des recettes totales de quotes-parts de la Ville de Montréal 2011-2019 (millions \$)**



Source : Auteurs, à partir des données d'états financiers de la Ville de Montréal, 2011 à 2019.

Cependant, lorsqu'on mesure l'évolution relative des quotes-parts, on s'aperçoit que la charge fiscale relative des dépenses d'agglomération s'est réduite au cours de la période pour les villes reconstituées. Cela s'observe dans la figure 3 qui présente l'évolution du ratio des recettes de quotes-parts de la Ville de Montréal sur les dépenses totales des municipalités cotisantes hors-Montréal.

**Figure 3 Recettes de quotes-parts en pourcentage des dépenses des villes reconstituées, agglomération de Montréal, 2011-2019**



Source : Auteurs, à partir des recettes de quotes-parts de la Ville de Montréal et des dépenses consolidées des municipalités reconstituées. Données tirées des archives du MAMH et du Québec en statistiques.

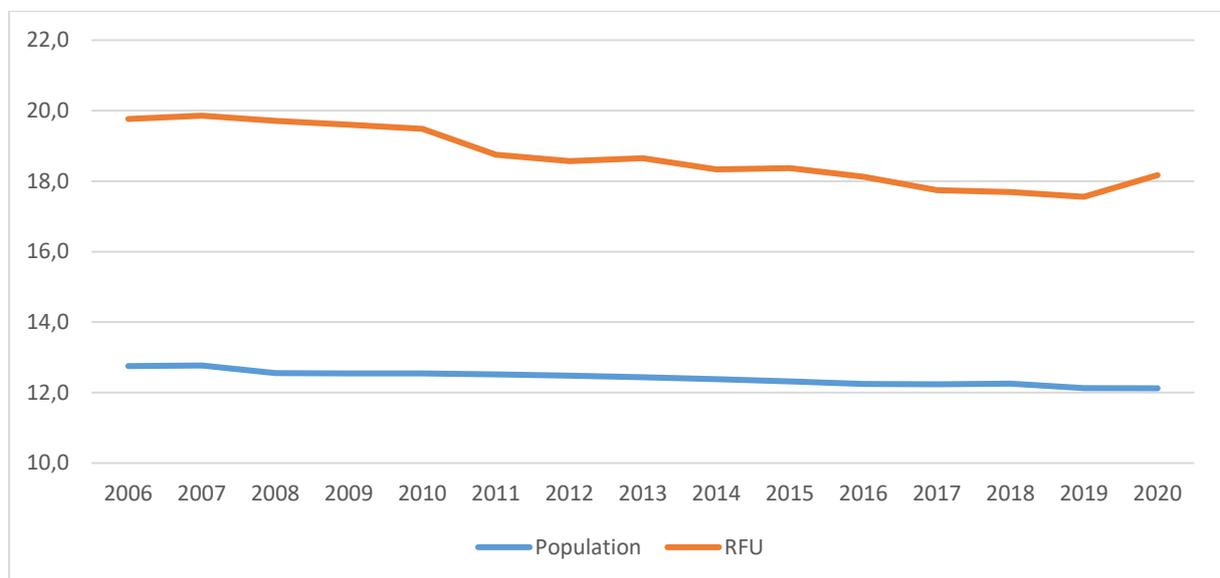
Comme le montre la figure 3, la proportion des quotes-parts représentait près de 50 % des dépenses des municipalités reconstituées entre 2011 et 2014. Cette part s'est réduite sous les 48 % entre 2014 et 2017 et se maintient à ce niveau depuis. Rien n'indique à partir des

données disponibles que la charge des quotes-parts pour les villes reconstituées soit significativement plus importante qu'elle ne l'était à l'origine de l'entente.

Si les conditions de l'entente de financement pour les services d'agglomération ne se sont pas dégradées pour les villes reconstituées, il est possible que l'entente demeure insatisfaisante au regard de ses conditions d'origine. Tel que discuté dans la section 4 de ce rapport, plusieurs ententes de partage de services entre municipalités incluent une composante de population dans le calcul de la répartition des charges. C'est le cas surtout des ententes relatives aux services de police et de sécurité incendie. Dans le cas de l'agglomération de Montréal, seul le PFA est pris en compte. Ce critère peut être désavantageux pour les municipalités qui concentrent une part plus grande de richesse foncière par rapport à leur population.

La figure 4 montre l'évolution des parts des villes reconstituées dans la population totale de l'agglomération et dans la richesse foncière uniformisée (RFU). Comme on peut le constater, les municipalités reconstituées représentent une part substantiellement plus importante de la richesse foncière que la population. En 2020, la population des villes reconstituées représentait 12,1 % de la population totale de l'agglomération de Montréal alors que ces mêmes municipalités concentraient plus de 18 % de la richesse foncière uniformisée du territoire. Dans ce cas, une répartition du financement des services d'agglomération sur la base de la seule richesse foncière n'est pas à l'avantage des villes reconstituées. Des paramètres fondés sur la population transfèreraient une part plus importante de la charge fiscale à la Ville de Montréal.

**Figure 4 Évolution des parts de population et de RFU des villes reconstituées dans l'agglomération de Montréal, 2006-2020**



Source : Auteurs, à part les données du MAMH sur la RFU et les finances municipales.

S'il est vrai que les termes d'une entente fondée sur la richesse foncière sont moins favorables aux villes reconstituées, il faut reconnaître que ces termes ne se sont pas dégradés depuis l'activation de l'entente. Comme le montre la figure 4, la part des villes reconstituées dans la RFU de l'agglomération recule depuis la fin des années 2000. Cette part est passée de près de 20 % au moment de la création de l'agglomération à près de 18 % en 2020. La part des

municipalités reconstituées dans la population de l'agglomération suit sensiblement la même tendance.

Sur la base de l'équité abordée selon l'angle des bénéfices reçus, il est possible que des paramètres de population dans le calcul des quotes-parts améliorent l'équité du financement des services d'agglomération. Comme nous l'avons mentionné dans la partie 4 de ce rapport, il n'est toutefois pas clair que la population représente un meilleur indicateur des bénéfices que la RFU sur des territoires ayant des fonctions commerciales ou industrielles importantes comme c'est le cas parmi les villes reconstituées. De plus, le transfert d'une part de la charge fiscale des municipalités mieux nanties en richesse foncière vers des municipalités moins bien nanties permet de favoriser l'équité verticale dans le financement des services d'agglomération.

À la lumière de nos analyses, plusieurs questions peuvent être soulevées sur le financement des services d'agglomération. Premièrement, la multiplication par 2,68 de la RFU non résidentielle pour obtenir le PFA ne semble reposer sur aucun fondement analytique. Aucune information ne semble permettre de conclure que la quantité de services fournis par l'agglomération est plus élevée par dollar de valeur non résidentielle que résidentielle. Il est possible que le coût d'une intervention donnée tel un appel de pompiers par exemple serait plus élevé car exigeant plus d'intervenants ou de l'équipement plus spécialisé en milieu non résidentiel que résidentiel mais aussi possible que ces interventions soient moins fréquentes qu'en milieu résidentiel par dollar de RFU. La surtaxe appliquée au non résidentiel (non institutionnel exclu) en moyenne de 4,88 calculée dans la première section de ce rapport est élevée lorsque comparée au cas d'autres villes canadiennes (Meloche et Vaillancourt, 2021, tableau 7), et ne repose pas sur des principes favorisant une bonne pratique en matière de finances publiques (Kitchen, 2013). Il est possible de remettre en question ce facteur, mais il n'est pas certain que cela contribuerait à améliorer le sort des villes reconstituées. Cela servirait tout au plus à des transferts de charges entre elles.

Deuxièmement, peut-on concilier une contribution des villes reconstituées établie en fonction d'un indicateur de la quantité des services reçus avec un financement du paiement du montant ainsi calculé reposant sur l'impôt foncier ? Dit autrement, si l'on répartit le coût de l'eau entre les villes selon leur consommation totale, peut-on répartir ce coût municipal entre résidents selon la valeur foncière, ou doit-on par souci de cohérence utiliser à nouveau le volume consommé mesuré par un compteur ? Et inversement si on tarifie au niveau des villes, pourquoi utiliser la valeur foncière au niveau de l'agglomération ? Cette question se pose également pour la quote-part associée à la disposition des matières résiduelles. Dans une perspective de réduction souhaitée des déchets, une tarification au tonnage envoie un signal clair vers les municipalités sur leur impact sur les coûts de disposition. Se priver d'un tel outil alors que les données sont disponibles pour tarifier au tonnage soulève pour le moins des interrogations.

Troisièmement doit-on traiter les villes reconstituées différemment des autres villes de la CMM lorsque pertinent ? Le cadre légal actuel impose une seule clef de répartition des coûts entre villes reconstituées pour les services policiers et les services de sécurité publique mais celui-ci doit-il être modifié pour une plus grande équité de traitement entre résidents hors agglomération et résidents de l'agglomération de Montréal ? À cet effet, on peut noter qu'une

part des iniquités de traitement dans le financement des services d'agglomération ne repose pas nécessairement sur une mauvaise répartition des charges entre les municipalités de l'agglomération, mais peut-être davantage sur la charge totale imposée à l'agglomération par les normes qui lui sont imposées à l'échelle métropolitaine ou nationale.

Prenons comme exemple l'imposition de l'exigence d'offrir un service policier de niveau 5 à l'agglomération de Montréal. Cela entraîne des coûts élevés qui sont entièrement à sa charge alors que le service de niveau 6 offert par la SQ dans de nombreuses municipalités est subventionné par le gouvernement du Québec. Il s'agit là d'une iniquité territoriale dont les fondements ne sont pas clairs. Nous pouvons également citer l'exemple du financement du transport en commun. Les résidents de l'agglomération de Montréal sont des usagers plus importants du transport en commun que ceux des autres municipalités desservies par l'ARTM. Par conséquent, ils contribuent une part plus importante à travers le paiement des droits de passage. Une formule de financement qui exige aux municipalités de repayer une deuxième fois selon l'utilisation de leurs citoyens est redondante. Le but d'une subvention pour le transport en commun est surtout de faire payer les municipalités où il y a peu d'usagers, mais où les bénéfices indirects en matière de réduction de la congestion sont tangibles. Ainsi, la formule de financement de l'ARTM n'est pas seulement désavantageuse pour les villes reconstituées de l'agglomération de Montréal, mais pour toute l'agglomération de Montréal.

Au final, on constate que le mécanisme actuel de partage des dépenses au sein de l'agglomération de Montréal n'est pas fondamentalement injuste. Il repose en grande partie sur la richesse foncière. Cela permet de prendre en compte la diversité des activités sur le territoire et contribue au partage de la richesse entre les municipalités. On constate que la population est également utilisée à l'extérieur de Montréal comme indicateur pour répartir la charge fiscale entre des municipalités qui se partagent des services similaires à ceux produits par l'agglomération. Bien que cet indicateur ne permette pas une répartition plus équitable que celui de la richesse foncière, son utilisation permet de prendre en compte des facteurs de coûts davantage liés aux activités visant spécifiquement les résidents. Dans le contexte de l'agglomération de Montréal, il serait pertinent de l'étudier. Il pourrait s'agir d'un compromis acceptable advenant une renégociation des quotes-parts.

## Références

- Autorité régionale de transport métropolitain – ARTM (2017). *Politique de financement : des transports collectifs en mouvement*. [https://www.artm.quebec/wp-content/uploads/2017/11/Politique\\_Financement\\_ARTM\\_2017.pdf](https://www.artm.quebec/wp-content/uploads/2017/11/Politique_Financement_ARTM_2017.pdf)
- Bird, R. M. et J. S. Wilkie (2012). *Designing Tax Policy: Constraints and Objectives in an Open Economy*. Working Paper 12-24, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 40 p.
- Dafflon, B. (2013) *L'économie politique et la gestion territoriale des services environnementaux*. Document de travail n° 135, AFD.
- Gouvernement du Québec (2016). *La mise en commun en milieu municipal : Guide pour l'élaboration des ententes intermunicipales*. Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT). [https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/amenagement\\_territoire/documentation/guide\\_elaboration\\_ententes\\_intermunicipales.pdf](https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/amenagement_territoire/documentation/guide_elaboration_ententes_intermunicipales.pdf).

- Gouvernement du Québec (2020). *Le financement et la fiscalité des organismes municipaux au Québec*. Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH). [https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/finances\\_indicateurs\\_fiscalite/fiscalite/fiscalite\\_organismes\\_municipaux.pdf](https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/finances_indicateurs_fiscalite/fiscalite/fiscalite_organismes_municipaux.pdf).
- Kitchen, H. 2013. Property tax: A situation analysis and overview. In McCluskey, W., Cornia, G., and Walters, L. (Eds.). *A Primer on Property Tax: Administration and Policy*, First Edition. Oxford: Blackwell Publishing Ltd
- Leduc-Brodeur, A. (2019). Cinq villes font front commun pour sauver la Régie de police. *Le Reflet*. <https://www.lereflet.qc.ca/cinq-villes-font-front-commun-pour-sauver-la-regie-de-police/>
- Meloche, J.-P. et F. Vaillancourt (2021). *Municipal Financing Opportunities in Canada: How Do Cities Use their Fiscal Space?* IMFG Papers on Municipal Finance and Governance No. 52, University of Toronto. [https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/105277/3/imfgpaper\\_no52\\_meloche\\_vaillancourt\\_financingopportunities\\_April\\_8\\_2021.pdf](https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/105277/3/imfgpaper_no52_meloche_vaillancourt_financingopportunities_April_8_2021.pdf)
- Meloche, J.-P., F. Vaillancourt et S. Boulenger (2016) *Le financement des municipalités du Québec : comparaisons interjuridictions et éléments d'analyse*. CIRANO <https://cirano.qc.ca/files/publications/2016RP-13.pdf>
- Meloche, J.-P., F. Vaillancourt et J. William (2020). *La tarification municipale au Québec : Bilan et perspectives*. Rapport de projet 2020RP-07, CIRANO. <https://cirano.qc.ca/fr/sommaires/2020RP-07>.
- Metrolinx (2020). *Annual Report 2019-2020*. <http://www.metrolinx.com/en/aboutus/publications/Annual-Report-2019-20-ENG.pdf>
- MRC Brome-Missisquoi (2016). *Règlement no 01-0116 répartissant les quotes-parts 2016 entre les municipalités*. <https://mrcbm.qc.ca/common/documentsContenu/01-0116%20r%C3%A9partissant%20quotes-parts%202016.pdf>
- MRC d'Autray (2020). *Règlement prévoyant l'établissement des quotes-parts des dépenses et leur paiement par les municipalités, budget 2021*. <https://www.mrcautray.qc.ca/wp-content/uploads/2020/11/13-3-projet-de-reglement-288-a.pdf>
- MRC de l'Assomption (2018). *Règlement numéro 169 décrétant la répartition des dépenses de la municipalité régionale de comté de l'Assomption pour l'exercice financier 2018*. <https://www.mrclassomption.qc.ca/wp-content/uploads/2019/07/regl169-budget-2018-eev-complet.pdf>
- MRC Pierre-de Sorel (2019). *Règlement numéro 301-10 répartissant les quotes-parts 2019 de la partie 1 du budget entre les municipalités de la MRC Pierre-de Sorel*. [https://mrcpierredesaurel.com/sites/default/files/Documents\\_utiles/reglements/301-19%20-%20Quotes-parts%202019%20-%20Partie%201.pdf](https://mrcpierredesaurel.com/sites/default/files/Documents_utiles/reglements/301-19%20-%20Quotes-parts%202019%20-%20Partie%201.pdf).
- MRC de Vaudreuil-Soulanges (2021). *Règlement numéro 246 concernant les modalités de l'établissement des quotes-parts 2021 des dépenses de la MRC de Vaudreuil-Soulanges*. <https://mrcvs.ca/wp-content/uploads/2021/02/R%C3%A8glement-246-et-certificat-de-promulgation.pdf>
- Rosen, H. S., J.-F. Wen et T. Snoddon (2016), *Public Finance in Canada*, 5e Édition, McGraw-Hill Education, 505 p.
- Régie de police du Lac des Deux-Montagnes (2015). *Entente intermunicipale concernant la création de la régie de police du Lac des Deux-Montagnes*.
- Régie intermunicipale de police Richelieu Saint-Laurent (2004). *Entente remplaçant l'entente relative à la création de la régie intermunicipale de police Vallée-du-Richelieu*.

- Régie intermunicipale de police Thérèse-De Blainville. (2013). *Entente remplaçant l'entente intermunicipale relative à la création de la régie intermunicipale de police Thérèse-De-Blainville.*
- Régie intermunicipale de sécurité incendie de la Vallée-du-Richelieu (2012). *Entente intermunicipale relative à la sécurité incendie prévoyant la constitution d'une régie intermunicipale.*
- Régie intermunicipale de sécurité incendie de la Vallée du St-Maurice (2021). *Répartition des coûts en % pour chaque municipalité.* <http://www.rivstm.com/a-propos/budget-annuel/>
- Régie intermunicipale de sécurité incendie de la région de Windsor (2016). *Entente relative à la protection contre l'incendie prévoyant la constitution d'une régie intermunicipale.*
- Regional municipality of York (2020). *2019 Community Report.* <file:///C:/Users/p0696800.SIM/Downloads/2019+Community+Report.pdf>
- Toronto Transit Commission (2020). *2019 Annual Report.* <https://ttc-cdn.azureedge.net/-/media/Project/TTC/DevProto/Documents/Home/Transparency-and-accountability/Reports/Annual-Reports/TTC AnnualReport 2019 2020-06-23 w pagenumbers R2 single pag.pdf?rev=82ae3ba6a65e4d8aa7d816a23129ccfb>
- Ville de Delson (2020). *Mémoire présenté par la Ville de Delson dans le cadre de la Réflexion sur la réalité policière.* [https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/pratiques\\_policiers/memoires\\_ccrp/0312\\_Delson.pdf](https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/pratiques_policiers/memoires_ccrp/0312_Delson.pdf).
- Ville de Montréal (S.D.). *Coût total du service des incendies par sortie de véhicule.* <https://ville.montreal.qc.ca/vuesurlesindicateurs/index.php?kpi=2520>.
- Ville de Montréal (2019). *Budget 2020.* [http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/SERVICE\\_FIN\\_FR/MEDIA/DOCUMENTS/BUDGET\\_2020\\_PTI\\_2020\\_2022\\_FR.PDF](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/SERVICE_FIN_FR/MEDIA/DOCUMENTS/BUDGET_2020_PTI_2020_2022_FR.PDF)
- Wilson, J. M., A. Weiss et S. Chermak (2014). *Contracting for Law Enforcement Services Perspectives from Past Research and Current Practice.* Michigan State University. <https://static1.squarespace.com/static/5464ec49e4b0694922219f87/t/546b8aa5e4b0405cc463f9af/1416333989658/ContractingReport.pdf>