

*VILLES D'AGGLOMÉRATION  
RÔLES, RESPONSABILITÉS  
ET ENCADREMENT LÉGISLATIF*

**Résumé de l'étude réalisée pour le**

Caucus des Villes d'agglomération  
Union des municipalités du Québec

16 avril 2008



Deux questions ont guidé la démarche entreprise par le caucus des villes d'agglomération. La première concernait les problématiques touchant les villes d'agglomération devant être documentées suite à la transformation des structures municipales et à la démarche de décentralisation du gouvernement. La deuxième question concernait les moyens à la disposition des villes d'agglomération pour assumer les responsabilités qui leur incombent sur le plan du développement socio-économique, du devenir de l'agglomération urbaine et de la prise en charge des responsabilités collectives à l'échelle de cette agglomération. La première partie de l'étude est consacrée à la caractérisation des villes d'agglomération selon quarante-deux facteurs regroupés en dix dimensions. La seconde partie porte sur l'aspect politico-juridique. La dernière partie de l'étude passe en revue la situation financière.

### **Caractéristiques majeures et effet d'agglomération**

L'analyse a mis en évidence les caractéristiques, souvent ignorées, des villes d'agglomération qui leur confèrent, dans leur milieu, un rôle similaire à celui de grandes villes. Les villes d'agglomération offrent des emplois à des non résidents. Le taux de navettage, variable selon les villes, peut être élevé. Elles peuvent assumer certains coûts sans avoir une contrepartie de revenu. Elles sont au cœur des réseaux d'innovation et de services de proximité pour les entreprises, des réseaux de commerce de détail, d'institutions financières, de transport et de communication. De plus, ces villes regroupent la majorité des services de santé spécialisés, des services gouvernementaux et des services éducatifs spécialisés et de haut niveau.

### **Environnement politico-juridique**

Dans la foulée des réorganisations municipales, des ajustements législatifs ont modifié les compétences de l'ensemble des municipalités tout en élargissant celles des MRC dans différents domaines. À cela s'est ajoutée la signature du pacte rural qui permettait aux municipalités rurales d'obtenir une reconnaissance particulière. Les actions visant les MRC se sont souvent montrées à l'avantage des municipalités rurales. Il est généralement admis que les villes doivent développer les conditions propices au développement économique. Le Livre Blanc de 2000 sur la réorganisation municipale visait la création de pôles de développement forts et les villes d'agglomération semblaient les acteurs choisis. Mais cet état de fait ne s'est pas toujours traduit par une reconnaissance formelle. *Les villes d'agglomération ont un espace restreint pour jouer leur rôle stratégique.*

Aux lois spécifiques en matière municipale, s'ajoutent des lois relevant d'autres ministères qui ont un effet majeur, notamment celles émanant du ministère de l'Environnement et du Développement Durable et du ministère de la Sécurité Publique. Les normes dans ces domaines sont de plus en plus exigeantes et forcent les villes à investir de façon massive. Environ seize politiques publiques du gouvernement du Québec et de ses ministères interpellent les villes, surtout dans les services aux personnes. Lors de la préparation de ces politiques, l'impact sur les villes n'est pas pris en compte. En outre, les villes ont des ententes avec seize ministères et organismes publics qui ont des conséquences sur leur budget puisqu'elles doivent financer souvent plus de 50 % des coûts. Il y a une dichotomie entre le

fonctionnement sectoriel du gouvernement et l'action intégrative des villes d'agglomération. Ainsi, l'ensemble du corpus juridique, les normes dans plusieurs domaines de compétence des villes d'agglomération, les politiques publiques et la pression médiatique induisent une prise en charge de responsabilités de plus en plus étendues, nettement en dehors des services à la propriété. *Maintenant, les services à la personne prennent une ampleur considérable.*

### **Des finances qui reposent largement sur la taxe foncière**

La contribution des villes à l'assainissement des finances publiques a été significative. Les villes d'agglomération ont une performance financière meilleure que celle de l'ensemble des municipalités et des grandes villes. *Toutefois, les sources de revenus des villes sont peu diversifiées et de moins en moins en harmonie avec les services aux personnes. Leur «réserve d'endettement» n'est pas plus importante que celle de l'ensemble des municipalités. Le partage de l'assiette fiscale reste une question non résolue.*

Le budget total des villes d'agglomération se situait à près de 1,2 milliard de dollars en 2005, soit environ 1 360 \$ par habitant. L'ensemble des recettes est constitué de revenus autonomes dans une proportion de 92 %, les taxes foncières et autres taxes locales contribuant pour près de 75 % au revenu total. À l'exception de la taxe sur les mutations immobilières, elles n'ont pas accès à d'autres éléments de l'assiette fiscale, comme les taxes à la consommation ou encore l'impôt sur le revenu des particuliers. Les informations financières montrent que les dépenses dans les domaines du loisir, de la culture, du sport, du transport collectif, du développement économique et du logement social croissent plus rapidement que l'ensemble des dépenses et des revenus. Cependant, la croissance enregistrée au cours de la période 2002 à 2005 n'est pas soutenable sur une longue période, d'autant que les normes gouvernementales dans plusieurs domaines sont telles que des investissements majeurs sont requis. Les immobilisations des villes d'agglomération ont augmenté de 65 %. En 2005, les domaines de l'environnement et de la voirie occupaient le premier (33 %) et le second rang (28 %), suivis du domaine communautaire (10%). *Les responsabilités ont évolué dans une direction qui met l'équilibre budgétaire des villes à dure épreuve. L'environnement et les services aux personnes sont des sources d'enjeux financiers majeurs.*

### **Une reconnaissance primordiale pour le développement des régions**

En somme, les villes d'agglomération ont toutes les caractéristiques des grands centres urbains. Cependant, le renforcement prévu dans le Livre blanc sur les réorganisations municipales comme pôle socio-économique déterminant ne s'est pas concrétisé. *L'amélioration de la capacité d'agir passe par une reconnaissance de ce que les villes d'agglomération sont réellement. Il est essentiel que les villes d'agglomération aient une identité mieux affirmée que la simple référence à une définition adoptée pour les besoins du recensement. Le développement d'un «branding» pour changer l'expression «villes d'agglomération» est primordial. Il y a suffisamment d'indicateurs forts qui convergent vers la reconnaissance des villes d'agglomération.*