

Le regroupement municipal dans les années 1990 : Analyse de cinq municipalités canadiennes



Igor Vojnovic

ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales **CIRUR**

ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research

Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales

CIRUR



*Le regroupement municipal dans les années 1990 :
Analyse de cinq municipalités canadiennes*

par
Igor Vojnovic

ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales **CIRUR**

**Les Presses du CIRUR
Toronto
Août 1997**

Publié par Les Presses du CIRUR
Bureau 301, 150, av. Eglinton est
Toronto (Ontario)
Canada M4P 1E8
Téléphone : (416) 973-5629
Fax : (416) 973-1375

Première édition : août 1997
Dépôt légal © Les Presses du CIRUR 1997
Tous droits réservés

Toute reproduction partielle de ce rapport faite sans le consentement écrit de l'éditeur est illicite. Les opinions émises par l'auteur de ce rapport n'engagent que sa propre responsabilité.

ISBN 1-895469-62-7



Données de catalogage avant publication (Canada)

Vojnovic, Igor

Le regroupement municipal dans les années 1990 : analyse de cinq municipalités canadiennes

Publ. aussi en anglais sous le titre : **Municipal consolidation in the 1990s : an analysis of five Canadian municipalities**

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 1-895469-62-7

Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales

CIRUR

1. Municipalités – Regroupement – Canada. 2. Administration locale – Canada.
3. Canada – Divisions politiques et administratives. I. Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (Canada). II. Titre.

JS171.A56V6514 1997

320.8'59'0971

C97-932491-2

Table des matières

Avant-propos	i
Remerciements	iii
Biographie de l'auteur	v
Résumé	vii
CHAPITRE 1 : RÉFORME DES MUNICIPALITÉS — INTRODUCTION AU REGROUPEMENT MUNICIPAL.....	1
1.1 Fusion des municipalités.....	2
1.2 Autres solutions	2
1.2.1 Structures administratives à deux paliers.....	3
1.2.1.1 Communautés urbaines.....	3
1.2.1.2 Structures régionales à deux paliers.....	3
1.2.2 Organismes à vocation particulière.....	4
1.2.3 Impartition des services et ententes de services intermunicipales.....	5
1.3 Organisation du rapport	6
CHAPITRE 2 : EFFETS DU REGROUPEMENT MUNICIPAL — ÉLABORATION DU CADRE APPROPRIÉ	9
2.1 Économies d'échelle	9
2.1.1 Avantages éventuels de la fusion	9
2.1.2 Effets d'échelle — Problèmes	10
2.1.3 Théorie des choix politiques	12
2.1.4 Évaluation	13
2.2 Équité	16
2.2.1 Évaluation	16
2.3 Accès des citoyens et responsabilité politique	17
2.3.1 Accessibilité.....	18
2.3.2 Évaluation	19
2.4 Aménagement régional	20
2.4.1 Évaluation	21
2.5 Développement économique.....	22
2.5.1 Évaluation	23
2.6 Conclusion.....	24
CHAPITRE 3 : COLOMBIE-BRITANNIQUE	27
3.1 Districts d'Abbotsford et de Matsqui.....	27
3.1.1 Limites territoriales et structure de l'administration locale.....	29
3.1.1.1 Effectifs des municipalités et des organismes à vocation particulière	31

3.1.2	Population	31
3.1.3	Finances des municipalités	31
3.1.3.1	<i>Impôts fonciers et taux d'imposition</i>	31
3.1.3.2	<i>Dette des municipalités</i>	33
3.1.4	Mesures législatives	33
3.2	Cité d'Abbotsford — Après le regroupement	33
3.2.1	Nouvelle structure politique et administrative	34
3.2.1.1	<i>Administration</i>	35
3.2.1.2	<i>Évolution de la structure administrative</i>	36
3.2.2	Évolution de la fonction de prestation de services et d'autres fonctions municipales	36
3.2.2.1	<i>Aménagement</i>	37
3.2.2.2	<i>Développement économique</i>	38
3.2.2.3	<i>Politiques environnementales</i>	38
3.2.3	Évolution de la situation financière	38
3.2.3.1	<i>Coûts de la fusion</i>	38
3.2.3.2	<i>Impôts fonciers et modifications des taux</i>	38
3.2.3.3	<i>Dette municipale</i>	40
CHAPITRE 4 : ONTARIO		43
4.1	Village de Rodney et Canton d'Aldborough — Limites territoriales et structure de l'administration locale	44
4.1.1	Effectifs des municipalités et des organismes à vocation particulière	46
4.1.2	Population	47
4.1.3	Finances des municipalités	47
4.1.3.1	<i>Impôts fonciers et taux d'imposition</i>	47
4.1.4	Mesures législatives	49
4.2	Canton d'Aldborough — Après la fusion	50
4.2.1	Nouvelle structure politique et administrative	50
4.2.1.1	<i>Évolution de l'administration et de la structure administrative</i>	51
4.2.2	Évolution de la fonction de prestation de services et d'autres fonctions municipales	53
4.2.2.1	<i>Aménagement</i>	53
4.2.2.2	<i>Développement économique</i>	53
4.2.3	Évolution de la situation financière	54
4.2.3.1	<i>Coûts de la fusion</i>	54
4.2.3.2	<i>Imposition foncière</i>	54
4.2.3.3	<i>Dette municipale</i>	55
CHAPITRE 5 : QUÉBEC		57
5.1	Victoriaville, Arthabaska et Sainte-Victoire — limites territoriales et structure de l'administration locale	59
5.1.1	Effectifs des municipalités	59
5.1.2	Population	61
5.1.3	Finances des municipalités	62
5.1.3.1	<i>Impôts fonciers et taux d'imposition</i>	62
5.1.4	Mesures législatives	63
5.2	Victoriaville — Après la fusion	64

5.2.1	Nouvelle structure politique et administrative.....	66
5.2.1.1	<i>Évolution de l'administration et de la structure administrative.....</i>	66
5.2.2	Évolution de la fonction de prestation de services et d'autres fonctions municipales.....	68
5.2.3	Évolution de la situation financière.....	69
5.2.3.1	<i>Coûts de la fusion.....</i>	69
5.2.3.2	<i>Impôts fonciers et modification des taux.....</i>	70
5.2.3.3	<i>Dette des municipalités.....</i>	71

CHAPITRE 6 : NOUVEAU-BRUNSWICK.....73

6.1	Communauté urbaine de Miramichi — Limites territoriales et structure de l'administration locale.....	75
6.1.1	Effectifs des municipalités et des organismes à vocation particulière.....	77
6.1.2	Population.....	77
6.1.3	Finances des municipalités.....	77
6.1.3.1	<i>Impôts fonciers et taux d'imposition.....</i>	79
6.1.4	Mesures législatives.....	82
6.2	Cité de Miramichi — Après la fusion.....	82
6.2.1	Nouvelle structure politique et administrative.....	83
6.2.1.1	<i>Administration.....</i>	84
6.2.1.2	<i>Structure administrative.....</i>	85
6.2.2	Évolution de la fonction de prestation de services et d'autres fonctions municipales.....	87
6.2.2.1	<i>Aménagement.....</i>	87
6.2.2.2	<i>Développement économique.....</i>	87
6.2.3	Évolution de la situation financière.....	88
6.2.3.1	<i>Coûts de la fusion.....</i>	88
6.2.3.2	<i>Imposition.....</i>	88
6.2.3.3	<i>Dette des municipalités.....</i>	91

CHAPITRE 7 : NOUVELLE-ÉCOSSE.....93

7.1	Région d'Halifax-Dartmouth — Limites territoriales et structure de l'administration locale.....	94
7.1.1	Effectifs des municipalités.....	96
7.1.2	Population.....	97
7.1.3	Finances des municipalités.....	98
7.1.3.1	<i>Dettes des municipalités.....</i>	100
7.1.4	Mesures législatives.....	100
7.2	Municipalité régionale d'Halifax — Après la fusion.....	101
7.2.1	Nouvelle structure politique et administrative.....	104
7.2.1.1	<i>Administration.....</i>	104
7.2.2	Évolution de la fonction de prestation de services et d'autres fonctions municipales.....	108
7.2.2.1	<i>Aménagement.....</i>	109
7.2.2.2	<i>Développement économique.....</i>	109
7.2.3	Évolution de la situation financière.....	109
7.2.3.1	<i>Coûts de la fusion.....</i>	109
7.2.3.2	<i>Impôts fonciers.....</i>	110
7.2.3.3	<i>Dette des municipalités.....</i>	112

CHAPITRE 8 : REGROUPEMENT — CONCLUSION	115
8.1 Fusion et spécialisation de la bureaucratie	115
8.1.1 Augmentations salariales	116
8.2 Structure des ententes de fusion	117
8.3 Dépenses d'administration et prestation de services — Changements à court terme	118
8.4 Insuccès de la fusion des grandes entités municipales	119
8.4.1 Rapports entre les dépenses de transition et la taille des municipalités	119
8.4.2 Gestion régionale, ententes intermunicipales et évolution de la collaboration municipale.....	122
8.5 Représentation et responsabilité politique	123
8.6 Responsabilité financière	123
8.6.1 Fusion de zones urbaines et rurales	125
8.7 Équité	125
8.8 Rôle du gouvernement provincial dans le processus de fusion	126
RÉFÉRENCES	129
Annexe I – Demande de renseignements	135
Annexe II – Questionnaire : incidences prévus et à court terme	143

Liste des tableaux, figures et cartes

TABLEAUX

Tableau 1 : Effectifs des municipalités et des organismes à vocation particulière avant le regroupement	31
Tableau 2 : Taux d'imposition municipale en 1994 — Imposition par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable	32
Tableau 3 : Évolution du système de représentants élus	34
Tableau 4 : Employés à temps plein	35
Tableau 5 : Ville d'Abbotsford — Comparaison des dépenses de fonctionnement engagées avant et après le regroupement	37
Tableau 6 : Évolution prévue des taux d'imposition	39
Tableau 7 : Taux municipaux d'imposition de 1993 à 1996	41
Tableau 8 : Représentants élus dans le canton d'Aldborough et le village de Rodney (avant la fusion)	44
Tableau 9 : Effectifs des municipalités avant la fusion	46
Tableau 10 : Taux d'imposition municipale par tranche de 1 000 \$ d'évaluation imposable — 1990-1993	48
Tableau 11 : Évolution du système de représentants élus	51
Tableau 12 : Effectifs actuels de la municipalité (1996)	52
Tableau 13 : Salaires des employés à temps plein et à temps partiel (1993-1995)	52
Tableau 14 : Canton d'Aldborough - Taux de millième après la fusion	55
Tableau 15 : Canton d'Aldborough - Augmentations totales des taux d'imposition	55
Tableau 16 : Répartition des municipalités du Québec par classe de population (1995)	58
Tableau 17 : Représentants élus dans les anciennes municipalités de la ville de Victoriaville	59
Tableau 18 : Personnel permanent à temps plein.....	61
Tableau 19 : Population et tendances démographiques (1986-1991)	61
Tableau 20 : Répartition de l'évaluation fiscale en dollars (1993).....	62
Tableau 21 : Répartition de l'évaluation fiscale par habitant (1993)	62
Tableau 22 : Taux d'imposition foncière par tranche de 1 000 \$	63
Tableau 23 : Taux d'imposition de la valeur locative par tranche de 1 000 \$ de valeur fiscale (1990-1993).....	63
Tableau 24 : Ententes intermunicipales avant la fusion	65
Tableau 25 : Évolution du système de représentants élus	66
Tableau 26 : Subventions de fusion accordées à Victoriaville	69
Tableau 27 : Taux d'imposition foncière par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable (1993-1997).....	70
Tableau 28 : Évolution annuelle des taux d'imposition foncière depuis 1993	70
Tableau 29 : Taux d'imposition de la valeur locative par tranche de 1 000 \$ de valeur fiscale (1993-1997).....	71
Tableau 30 : Représentants élus dans les anciennes municipalités de la communauté urbaine de Miramichi.....	75
Tableau 31 : Employés municipaux et personnel des organismes à vocation particulière avant la fusion (1993)	77
Tableau 32 : Taux d'imposition municipale en 1994	81
Tableau 33 : Évolution du système de représentants élus	84

Tableau 34 : Augmentations salariales après la fusion.....	86
Tableau 35 : Instauration progressive des nouveaux impôts frappant les biens résidentiels	89
Tableau 36 : Instauration progressive des nouveaux impôts frappant les biens municipaux non résidentiels	91
Tableau 37 : Région d'Halifax - Nombre d'habitants par représentant élu.....	96
Tableau 38 : Nombre d'employés municipaux des anciennes municipalités de la région d'Halifax-Dartmouth.....	97
Tableau 39 : Population de la région d'Halifax-Dartmouth et tendances démographiques 1991).....	98
Tableau 40 : Répartition de l'évaluation fiscale en 1995-1996	98
Tableau 41 : Répartition de l'évaluation fiscale par habitant en 1995-1996	99
Tableau 42 : Taux municipaux d'imposition en 1995-1996.....	99
Tableau 43 : Position débitrice nette des municipalités membres en mars 1994	100
Tableau 44 : Municipalité régionale d'Halifax - Évolution du système de représentants élus	104
Tableau 45 : Réductions prévues du nombre d'employés municipaux	106
Tableau 46 : Nombre d'employés municipaux après la fusion	107
Tableau 47 : Taux d'imposition des biens résidentiels proposés.....	111
Tableau 48 : Taux d'imposition des biens commerciaux	112
Tableau 49 : Principaux projets d'amélioration des immobilisations	113
Tableau 50 : Comparaison des dépenses de transition.....	121

FIGURES

Figure 1 : Communauté urbaine de Miramichi -- population d'anciennes municipalités membres (1991).....	78
Figure 2 : Valeur de l'assiette d'évaluation foncière (1994)	80
Figure 3 : Valeur par habitant de l'évaluation foncière imposable (1994).....	80

CARTES

Carte n° 1 : Anciens secteurs de Clearbrook et d'Abbotsford	28
Carte n° 2 : Anciennes limites des districts	30
Carte n° 3 : Canton d'Aldborough et village de Rodney	45
Carte n° 4 : Anciennes limites de Sainte-Victoire, d'Arthabaska et de Victoriaville dans la municipalité régionale de comté d'Arthabaska	60
Carte n° 5: Ville de Victoriaville.....	67
Carte n° 6 : Répartition des municipalités du Nouveau-Brunswick par classe de population (1991).....	74
Carte n° 7 : Municipalités membres de la communauté urbaine de Miramichi (1991).....	76
Carte n° 8 : Anciennes municipalités membres de la municipalité régionale d'Halifax, 1995	95
Carte n° 9 : Municipalité régionale d'Halifax, 1997.....	102

Avant-propos

Le programme de recherche du CIRUR marque des progrès intéressants dans de nombreux domaines d'intérêt national, y compris le regroupement des municipalités. En 1991, le CIRUR a publié le rapport d'Andrew Sancton intitulé **La réorganisation du gouvernement local au Canada depuis 1975**. Ce rapport a permis d'examiner les principes sur lesquels reposait la réorganisation des administrations locales pendant les années 1960 et 1970, les incidences du néoconservatisme sur la structure des administrations locales et les cinq principaux mécanismes de réorganisation des administrations locales employés au Canada depuis 1975. En 1993, le CIRUR a publié le rapport d'Allan O'Brien, **Le regroupement municipal au Canada et les solutions de rechange**, qui portait sur les diverses façons dont les administrations provinciales ont abordé la restructuration des municipalités. De plus, le rapport a donné un aperçu national de l'organisation et de la réorganisation des administrations locales, a proposé des modèles de regroupement pour les municipalités de paliers supérieur et inférieur et a examiné les rôles multiples que jouent les fonctionnaires des administrations provinciales et territoriales dans le processus de regroupement.

La publication en 1997 de l'ouvrage d'Igor Vojnovic, **Le regroupement municipal dans les années 1990 : Analyse de cinq municipalités canadiennes**, fait progresser la contribution du CIRUR au débat sur le regroupement municipal. Non seulement l'auteur met-il à jour la question du regroupement grâce à un examen de cinq municipalités canadiennes récemment regroupées, mais il détermine aussi si les avantages prévus du regroupement ont été réalisés et il rend compte des changements apportés à la prestation de services et aux finances locales, y compris les dépenses sur le processus de regroupement. L'auteur termine son rapport par un examen de variables importantes dont les municipalités doivent tenir compte lorsqu'elles envisagent une restructuration.

À mesure que la question de regroupements municipaux prend de l'ampleur au Canada, le CIRUR est heureux de pouvoir offrir aux administrations locales, aux universitaires et aux décideurs de tous les paliers de gouvernement cet outil précieux qui servira à les orienter pendant leurs délibérations.

Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales **CIRUR**

André Lanteigne
Le directeur général

Remerciements

L'auteur désire remercier le personnel du CIRUR, notamment Michael Afar, John Slatcher, Wayne Berry, Heidi Stock et Vicky Gregor, de toute l'aide qu'ils lui ont apportée sur les plans suivants : recherche de documents, traduction, commentaires et aide rédactionnelle. Je suis également reconnaissant à Madame Claude Marchand et à Monsieur André Lanteigne de leurs commentaires toujours judicieux. Les nombreux entretiens que j'ai eus avec Madame Marchand et sa collaboration m'ont été d'une très grande utilité.

Je tiens aussi à exprimer ma reconnaissance à tous les fonctionnaires municipaux et provinciaux et aux maires des cinq municipalités qui, malgré leur emploi du temps très chargé, ont accepté de me rencontrer, de répondre à mes questions et de me fournir des documents gouvernementaux et des renseignements sur les textes législatifs appropriés. Je n'aurais pu réaliser ce rapport sans leur appui et leur concours.

Finalement, je remercie les analystes principaux de la Société canadienne d'hypothèques et de logement et des ministères des Affaires municipales de diverses provinces qui m'ont fait des commentaires très pertinents sur la version provisoire du rapport.

Biographie de l'auteur

Igor Vojnovic est conseiller en recherche et universitaire; il détient des diplômes en économie et en urbanisme. Il a publié des rapports, des chapitres dans des livres et des articles sur l'urbanisme et la planification environnementale, l'esthétique urbaine et la conception graphique assistée par ordinateur. Entre 1994 et 1997, il a enseigné à temps partiel l'esthétique urbaine dans le cadre du programme de deuxième cycle d'urbanisme à l'université de Toronto. M. Vojnovic donne actuellement des cours de géographie urbaine et environnementale et détient une bourse post-doctorale à la Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, de l'université de Syracuse (New York).

M. Vojnovic a reçu de nombreux prix ainsi que plusieurs subventions de recherche pendant ses études de cycle supérieur à l'université de Toronto (Département de géographie/d'urbanisme). Pendant ses études de maîtrise en urbanisme, il a obtenu une bourse d'études du gouvernement de l'Ontario. Ses études de doctorat ont été financées par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada. Il a également reçu la bourse commémorative Griffith Taylor (1996-1997) pour ses études de doctorat à l'université de Toronto, où il s'est spécialisé dans l'établissement du prix des infrastructures linéaires et de ses incidences sur les modèles de développement urbain et les typologies des bâtiments. Il a publié en 1994 une étude sur les rapports entre les prix inférieurs à la normale des services urbains, y compris les infrastructures linéaires, et les modèles d'aménagement à faible densité, qui s'intitule *Pathways Towards Sustainable Development and Sustainable Urban Forms*. On peut se procurer ce rapport auprès du Centre for Urban and Community Studies de l'université de Toronto.

Résumé

Par suite des pressions financières et politiques de plus en plus nombreuses sur les administrations locales du Canada en cette décennie, la fusion des municipalités est devenue une option populaire aux yeux de certains fonctionnaires provinciaux soucieux d'améliorer l'efficacité et l'efficacités des pouvoirs publics locaux et de la prestation des services municipaux. L'engouement que certains fonctionnaires manifestent envers cette solution est semblable à d'autres tendances politiques et fiscales qui prévalent dans l'ensemble du pays. Étant donné que le gouvernement fédéral transfère une partie plus importante de son fardeau financier aux provinces, celles-ci se voient dans l'obligation de rajuster leurs propres structures financières et d'accroître la responsabilité financière des municipalités en matière de prestation de services au niveau local. Les gouvernements provinciaux cherchent, grâce à ce processus de réorganisation financière, à promouvoir la «rationalisation» des fonctions des municipalités et, par conséquent, à accroître les forces en faveur du regroupement municipal.

L'objectif du présent rapport est de définir des méthodes de travail et des données de base aux fins de la recherche sur les conséquences de la fusion des municipalités. L'étude comprend une évaluation de cinq municipalités canadiennes qui ont fusionné récemment, à savoir la cité d'Abbotsford (Colombie-Britannique), le canton d'Aldborough (Ontario), la cité de Victoriaville (Québec), la cité de Miramichi (Nouveau-Brunswick) et la municipalité régionale d'Halifax (Nouvelle-Écosse). Le tableau ci-dessous illustre clairement le nombre d'administrations municipales qui ont fusionné dans chaque cas et précise le nombre d'habitants de chaque nouvelle municipalité. Le rapport a pour but de déterminer si la fusion des municipalités à l'étude a permis d'atteindre les objectifs prévus ou d'autres objectifs insoupçonnés et a donné lieu à d'éventuelles conséquences négatives.

Municipalités fusionnées	Nombre d'anciennes entités politiques	Population
Cité d'Abbotsford	2	106 000
Canton d'Aldborough	2	3 770
Cité de Victoriaville	3	38 000
Cité de Miramichi	11	21 000
Municipalité régionale d'Halifax	4	330 000

Le présent document porte sur la première phase du projet de recherche. Il examine les structures sur les plans financier, politique et administratif des diverses municipalités avant leur fusion. Il traite des changements qu'anticipaient les municipalités par suite de la fusion, il examine la phase de transition et il évalue les effets à court terme du regroupement des municipalités. La deuxième composante du projet de recherche évaluera les conséquences à long terme de la fusion une fois que le processus de restructuration se sera stabilisé. La dernière phase de l'étude, qui aura lieu dans environ cinq ans, portera sur la concrétisation éventuelle des conséquences prévues de la fusion.

L'étude comprend tout d'abord une analyse des ouvrages sur la fusion des municipalités en vue de définir les incidences normales de tout projet de regroupement municipal. Cette partie du rapport analyse le

cadre théorique qui sous-tend les arguments *pour* ou *contre* la fusion des municipalités et comprend un examen de diverses questions dont les économies d'échelle, l'équité en cas de fractionnement des municipalités, la responsabilité politique, l'accès des citoyens, l'aménagement régional et le développement économique.

Ensuite, nous élaborons un cadre analytique qui servira à notre étude et nous cernons un certain nombre de domaines clés à des fins d'examen. Le cadre comprend des stratégies pour élaborer les données nécessaires à l'évaluation des incidences financières, politiques et administratives de la fusion des municipalités. Il évalue également le contexte législatif sous-tendant le regroupement municipal dans chacune des provinces à l'étude.

Les données nécessaires à notre étude sont, dans une certaine mesure, empiriques, notamment les écarts entre les taux d'imposition. Toutefois, la plupart des données proviennent de sondages et de rencontres avec des intervenants clés. Deux sondages ont servi à la recherche : l'un visait à recueillir des renseignements sur *les conséquences prévues et à court terme de la fusion*, l'autre correspondait à une *demande de renseignements*.

La première série de questionnaires a été envoyée aux trésoriers et aux directeurs municipaux et la deuxième a été communiquée aux maires. Afin de compléter les données provenant de ces sondages et les données financières des municipalités, nous avons interviewé un certain nombre de fonctionnaires municipaux, dont les directeurs des ressources humaines, les directeurs de l'aménagement et les directeurs de l'information financière.

L'étude comprend aussi à la fin une comparaison des effets ultérieurs de la fusion dans les régions à l'étude avec les résultats prévus selon les documents consultés. Cette évaluation permet d'établir si le regroupement municipal a donné les résultats escomptés et, dans le cas contraire, de déterminer les variables qui pourraient expliquer les résultats non prévus.

En plus de faire la lumière sur les développements intervenus pendant la phase de transition et sur les conséquences à court terme de la fusion, notre analyse de cinq municipalités relève les nombreuses variables influant sur toute initiative de restructuration municipale. La réorganisation des structures administratives et politiques complexes qui appuient les fonctions municipales constitue une opération très délicate dont les constituantes sont particulières à chaque région. Nombre des problèmes que les municipalités à l'étude ont rencontrés et des succès qu'elles ont remportés étaient propres au contexte et à la situation de chaque municipalité membre.

Certains groupes de municipalités qui envisagent de réformer leurs structures décideront peut-être que la fusion ne constitue pas la meilleure option dans leur cas. Tout accroissement de l'efficacité et de l'efficacité des méthodes de gestion et de la prestation des services est fonction des antécédents historiques de chaque région urbaine en cause, de sa géographie et de son contexte économique et politique. Certaines municipalités estimeront que la fusion est une opération qui répond tout à fait à leurs besoins, alors que d'autres chercheront différentes solutions. Bien des décisions prises à cet égard seront fonction des ententes antérieures de collaboration intermunicipale, des accords financiers, des conventions collectives, de la structure politique, de l'organisation spatiale et de la volonté politique face à la fusion. Une réforme plus efficace des administrations locales pourrait comprendre la conclusion d'ententes intermunicipales, l'impartition de services, la création d'organismes à vocation particulière ou l'instauration d'un système de gestion municipale à deux paliers.

CHAPITRE 1

Réforme des municipalités — introduction au regroupement municipal

Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, la réforme des municipalités ne constitue pas seulement une méthode de restructuration pour aider les administrations locales à composer avec leur croissance physique rapide, mais aussi une initiative populaire parmi les municipalités qui veulent améliorer leur urbanisme et la prestation de services à l'échelle locale. Le type de restructuration des municipalités qui bénéficie d'une attention toute particulière au Canada est la fusion, à savoir le regroupement d'un certain nombre de petites administrations locales en une entité plus importante. La fusion des municipalités de même que les arguments en sa faveur ne constituent pas un phénomène nouveau. En effet, après la guerre de 1939-1945, nombre de provinces canadiennes ont activement préconisé la fusion des municipalités (Tindal et Tindal 1995 : 89-147). En fait, plusieurs pays industrialisés de l'Occident ont vigoureusement entrepris de restructurer les pouvoirs publics locaux (Keating 1993 : 14). Par exemple, en Grande-Bretagne, le nombre d'administrations locales a chuté de 1 500 à moins de 500. Quant à elle, l'Allemagne de l'Ouest a fait passer le nombre de municipalités de 24 000 à environ 8 500. Des réformes semblables ont également eu lieu en Italie.¹ Toutefois, les idées reçues qui sous-tendaient la fusion des municipalités ont commencé à être remises en question au Canada et à l'étranger quelques années plus tard et, vers le milieu des années 1970, ce genre d'initiatives a commencé à perdre de sa popularité.

Par suite de l'accroissement des pressions financières et politiques sur les administrations locales canadiennes au début des années 1990, la réforme des municipalités a connu un regain de popularité en tant que méthode permettant d'accroître à la fois l'efficacité et l'efficacités des administrations locales. Les partisans de cette méthode soutiennent qu'elle offre de nombreux avantages : efficacité accrue dans le domaine de la prestation des services, stabilisation de l'assiette fiscale, efficacité de l'aménagement régional et réduction des interventions gouvernementales. Les opposants à la fusion des municipalités font valoir, quant à eux, que l'augmentation de la taille des municipalités ne comporte pas que des aspects positifs. Ils prétendent en effet que les avantages perçus de la fusion sont purement théoriques et qu'aucune preuve n'appuie le prétendu manque d'adaptation des petites municipalités. En fait, ils contestent sur différents plans les arguments en faveur d'une efficacité et d'une efficacité accrues dans les grands centres urbains. Ils estiment, par exemple, que les économies d'échelle sont surévaluées, que les nouvelles entités municipales peuvent devenir trop importantes et, par conséquent, moins efficaces et moins efficaces, et que la création de grandes municipalités chargées d'exercer des fonctions particulières en matière d'aménagement régional n'est pas nécessaire pour promouvoir la coordination ou la collaboration entre les municipalités.

Même si le débat sur la fusion des municipalités n'est pas nouveau, il attire, depuis quelque temps, l'attention du public par suite de l'intérêt croissant que les citoyens portent envers la réforme des municipalités, et plus particulièrement la fusion, qu'encouragent les gouvernements provinciaux et les administrations locales du pays. La diminution des sources de recettes des municipalités et l'opinion de plus en plus répandue parmi la population selon laquelle il existe trop de paliers d'administration poussent les municipalités à non seulement réduire la taille de leur administration, mais aussi à chercher des méthodes de prestation de services publics plus économiques. En raison de ce nouveau contexte

¹ La France et les États-Unis sont deux pays qui n'ont pas procédé à de grandes restructurations des administrations locales pendant cette période.

politique, la réduction des paliers d'administration et la diminution des dépenses administratives grâce à l'amélioration de l'efficacité sont devenues des options populaires. Toutefois, on peut se demander si la réorganisation des structures municipales permet réellement de réduire les coûts. En fait, il existe peu de preuves concluantes selon lesquelles la fusion des municipalités favorise effectivement une efficacité accrue sur les plans de la prestation des services ou de l'administration des municipalités. (Derksen 1988; Sancton 1994; Boyne 1995).

La population a des opinions partagées sur les avantages de la fusion des municipalités. D'une part, toute initiative politique qui promet d'améliorer l'efficacité des administrations locales et, par conséquent, de réduire les impôts, est accueillie favorablement. D'autre part, de nombreuses municipalités, notamment les plus riches, s'opposent à toute initiative de fusion, car elles craignent une érosion de leur assiette d'évaluation par suite de la mise en oeuvre de réformes municipales visant à redistribuer le fardeau fiscal. Tout avantage économique dont peuvent bénéficier les municipalités plus riches par suite de l'amélioration de l'efficacité, avantage dont l'existence même est plutôt aléatoire, peut facilement disparaître en raison de la mise en commun de leurs recettes fiscales et de leur redistribution aux municipalités moins riches. Par contre, ces dernières favorisent généralement les initiatives de réorganisation municipale.

1.1 FUSION DES MUNICIPALITÉS

La fusion des municipalités constitue un processus de restructuration qui peut revêtir deux formes : regroupement ou annexion. On entend par regroupement la fusion de deux municipalités dotées de la personnalité morale ou plus en une seule grande entité politique. L'annexion, quant à elle, représente la méthode traditionnelle pour favoriser la croissance vers l'extérieur. Elle permet à une municipalité déjà constituée d'élargir son territoire en englobant un district limitrophe non érigé en municipalité, en tout ou en partie. Les deux types de fusion ont pour conséquence inévitable l'élargissement des limites territoriales de la municipalité et la création d'une seule administration responsable d'assurer un nouveau niveau d'urbanisme et de prestation de services (Sancton 1993 : 11).

Au Canada, la ville de Winnipeg constitue peut-être l'exemple le plus connu du regroupement de plusieurs entités municipales en une seule municipalité. En 1972, la *Loi sur la ville de Winnipeg* a donné lieu au regroupement de douze municipalités de palier inférieur et de la communauté urbaine de Winnipeg, une administration de palier supérieur, en une seule entité administrative (Comité de révision de la *Loi sur la ville de Winnipeg* 1986 : 5). La structure de gestion interne a considérablement changé depuis la création du premier conseil, qui comprenait 51 membres (seulement 15 maintenant) et la sécession d'un secteur rural de la ville, le secteur Headingly.² Néanmoins, malgré une population totale de plus de 600 000 personnes, la ville de Winnipeg est toujours gérée par une seule administration plus de 25 ans après la fusion des diverses entités municipales.

1.2 AUTRES SOLUTIONS

Qu'elles décident de faciliter la rapidité de la croissance ou d'améliorer l'aménagement du territoire au niveau local et la prestation des services, les municipalités ont accès à diverses solutions de remplacement au regroupement municipal, notamment la création d'administrations à deux paliers, la constitution d'organismes à vocation particulière, l'impartition des services au secteur privé ou à des

² Le conseil original de Winnipeg se composait de 50 conseillers municipaux, élus au niveau de chaque quartier, et d'un maire élu par l'ensemble de la population. En 1977, le conseil a été ramené de 51 à 30 membres, puis, en 1992, ce nombre est passé à 15.

concurrents du secteur public et la conclusion d'ententes de services. Nous allons décrire brièvement chaque option ci-dessous.

1.2.1 Structures administratives à deux paliers

1.2.1.1 Communautés urbaines

Le système à deux paliers comporte la création d'une administration générale qui domine un certain groupe de municipalités. Les municipalités de palier inférieur continuent toujours d'exister et l'administration de palier supérieur s'occupe des dossiers régionaux. Dans le cadre d'un tel système, les municipalités de palier inférieur offrent des services publics (parcs, loisirs, ramassage des ordures ménagères et routes locales) et s'occupent d'aménagement au niveau local, tandis que la municipalité de palier supérieur gère les fonctions d'urbanisme et de prestation des services qui doivent faire l'objet d'une certaine coordination au niveau régional (par exemple, canalisations principales d'eau et d'égout, routes à grande circulation et élimination des déchets).

La structure à deux paliers peut revêtir de nombreuses formes organisationnelles, toutes caractérisées par des niveaux différents de souplesse. Les grandes communautés urbaines, comme celles de Montréal ou de Toronto, sont réputées des modèles d'administration très efficaces pour les municipalités qui veulent préserver leur cachet. Toutefois, ces deux communautés urbaines ont choisi le système à deux paliers pour des raisons différentes et la composition de leur palier inférieur diverge à bien des égards.

On estime que la communauté urbaine de Toronto constitue l'une des meilleures administrations à deux paliers en Amérique du Nord (Rothblatt 1994 : 502). Elle a été créée en 1954 et représente donc le premier regroupement d'administrations locales au Canada. La création de cette communauté urbaine visait principalement à faciliter l'aménagement du territoire dans les banlieues de la ville de Toronto, objectif qui a été atteint. En 1997, la communauté urbaine de Toronto, avec une population approximative de 2 275 000 habitants (selon les données démographiques du recensement de 1991), comprenait six municipalités de palier inférieur et une administration de palier supérieur.

La communauté urbaine de Montréal se caractérise, quant à elle, par une structure municipale au palier inférieur beaucoup plus fractionnée, soit 29 municipalités, et elle comprend un peu plus de 1 775 000 habitants. Créée en 1970, la communauté urbaine de Montréal a remplacé la Corporation de Montréal métropolitain (1959). Contrairement à la communauté urbaine de Toronto, qui a été mise sur pied pour fournir des services municipaux dans les zones périphériques et faciliter l'aménagement des banlieues, la communauté urbaine de Montréal doit plutôt son origine à une crise au niveau des services dans le cœur de la ville (Sancton 1995 : 133). L'organisation de l'exposition universelle de 1967 et la construction d'un métro coûteux avaient vidé les coffres de la ville. Lorsque les policiers ont exigé des augmentations de salaires en 1969 et fait la grève, la ville n'a pu accéder à leur demande qu'en instaurant une nouvelle structure administrative lui permettant d'avoir accès aux recettes fiscales des banlieues.

1.2.1.2 Structures régionales à deux paliers

Le Canada renferme de nombreux exemples de structures régionales à deux paliers, notamment les municipalités régionales de comté du Québec, les districts de services locaux du Nouveau-Brunswick et les municipalités régionales de l'Ontario. Cependant, la Colombie-Britannique comporte le système régional à deux paliers le plus unique et le plus souple. Les districts régionaux de cette province, créés en 1963, avaient tout d'abord pour mission de s'occuper d'urbanisme et d'aménagement. En 1983, ils ont

perdu ce mandat, mais le district régional de Vancouver a continué d'exercer certaines fonctions dans ce domaine (Diamant 1994 : 23).

La structure politique des districts régionaux de la Colombie-Britannique permet aux diverses compétences d'offrir tout un éventail de services qui répondent aux besoins particuliers des municipalités membres ou des secteurs non érigés en municipalité. Les municipalités membres peuvent, à leur gré, décider d'exercer certaines fonctions d'intérêt régional ou non. Les districts régionaux sont gérés par un conseil d'administration qui se compose de représentants des municipalités dotées de la personnalité morale et des secteurs électoraux non érigés en municipalité. Leur taille varie considérablement. Par exemple, le district régional de Vancouver compte environ 1 550 000 personnes, soit plus ou moins la moitié de la population de la province. Il regroupe sept cités, huit districts (municipalités urbaines), trois villages et trois secteurs électoraux. Par contre, le district régional du coeur de la côte ne comprend qu'un peu plus de 3 000 personnes et cinq secteurs électoraux et aucune municipalité (O'Brien 1993 : 53; Diamant 1994 : 23).

Le succès des districts régionaux de la Colombie-Britannique est attribuable à un certain nombre de facteurs. Par exemple, ils peuvent faire preuve de souplesse et fournir un éventail de services, tant au palier supérieur qu'au palier inférieur, qui répondent aux besoins des zones urbanisées et rurales. Cette souplesse leur permet donc de combler de façon appropriée les besoins au niveau local. Les districts ont aussi joué un rôle administratif dans le cas de certains projet entrepris ou de certains services fournis conjointement par plusieurs municipalités membres, une autre preuve de leur adaptation aux exigences particulières des collectivités locales. Finalement, ils peuvent exercer de nouvelles fonctions si les deux tiers des membres du conseil d'administration sont d'accord. Ils peuvent donc offrir les nouveaux services ou aménager les nouvelles installations que souhaitent les municipalités membres (Walliser 1987; Tindal et Tindal 1995).

1.2.2 Organismes à vocation particulière

Au palier local, les commissions et organismes à vocation particulière sont responsables de plusieurs fonctions. Contrairement aux administrations locales, qui exercent de nombreuses fonctions d'ordre municipal, les organismes à vocation particulière n'exercent, règle générale, qu'un ensemble très limité de responsabilités au niveau local. L'organisme à vocation particulière par excellence est sans contredit le conseil scolaire, dont la création est antérieure à la constitution des municipalités en personne morale (Tindal et Tindal 1995 : 164). Dans les régions urbaines et rurales où les coûts de la fusion ou l'addition d'un nouveau palier d'administration sont prohibitifs, la création d'un organisme à vocation particulière chargé de fournir les services nécessaires peut constituer une solution de remplacement très économique. Ces organismes réussissent souvent à exercer des fonctions à l'échelle intermunicipale et peuvent faciliter la prestation d'un éventail de services à l'échelle régionale malgré le fractionnement des structures municipales.

Selon Siegel, «la plupart des provinces» ont mis sur pied des organismes à vocation particulière chargés des loisirs, de la culture, du tourisme, de l'aménagement, du commerce ou du logement (Richmond et Siegel 1994 : 17). Plusieurs provinces ont aussi créé des organismes à vocation particulière responsables des services policiers ou de transport, des soins de santé et de la protection de l'environnement. Par exemple, la loi de 1981 de l'Alberta sur les services municipaux à l'échelle régionale a autorisé la création de commissions régionales de services responsables des services d'eau et d'égout et de la gestion des déchets (Sancton 1993 : 36). Il existe actuellement plus d'une douzaine de commissions de ce genre en Alberta. Au Nouveau-Brunswick, plus de 300 organismes, conseils et commissions à vocation particulière complètent la structure des administrations locales et offrent un vaste éventail de services à

l'échelle régionale, dont les services policiers, d'ambulances et de bibliothèques (Burns, McCarthy et Robison 1994 : 5). Les organismes à vocation particulière sont surtout répandus en Ontario. En fait, la force policière municipale la plus importante du pays est administrée par un tel organisme. Comme l'a indiqué Siegel, les services de police de la communauté urbaine de Toronto disposent d'un budget de plus de 500 millions de dollars et comptent près de 8 000 employés (Richmond et Siegel 1994 : 17).

1.2.3 Impartition des services et ententes de services intermunicipales

L'impartition de la production et de la prestation de services d'intérêt local à des entreprises du secteur privé ou à des concurrents du secteur public constitue la méthode de remplacement en matière de prestation de services au Canada «la plus répandue» (McDavid et Clemens 1995 : 180; Skelly 1996 : 7). On prétend que la production ou la prestation, en tout ou en partie, de services par une deuxième partie favorise l'efficacité grâce à l'augmentation de la rivalité. La concurrence que se livrent les entreprises du secteur privé et divers organismes du secteur public pour obtenir un contrat permet aux municipalités d'obtenir le meilleur prix pour un niveau et une qualité donnés de services. Elle pousse aussi le personnel des municipalités à devenir plus productif et créatif en ce qui concerne la prestation de services.

Sur le plan de l'équité, on a prétendu que lorsque les entreprises du secteur privé obtiennent un contrat, la réglementation publique et l'exercice d'un certain contrôle par les autorités en place peuvent permettre aux municipalités de faire respecter des niveaux et critères appropriés de services. Par conséquent, l'augmentation de la concurrence au niveau municipal peut éventuellement entraîner une réduction des dépenses et le contrôle qu'exercent les autorités administratives appropriées leur permet de veiller à ce que tous les citoyens reçoivent des niveaux appropriés de services.

L'impartition des services est particulièrement appropriée lorsqu'il est facile d'évaluer la capacité utile de chaque service et que la prestation des services ne revêt pas une trop grande complexité (Batley 1996; Skelly 1996). Voilà pourquoi on estime qu'il est particulièrement facile d'impartir les services techniques, comme les travaux publics et les transports. Par contre, comme l'évaluation de la capacité utile des services sociaux est beaucoup plus difficile, on est généralement d'avis qu'ils ne peuvent pas vraiment être impartis. L'impartition des services techniques a représenté, et continue toujours de représenter, une méthode importante de prestation de services au Canada.

Une étude récente sur l'impartition des services en Colombie-Britannique révèle que les entreprises du secteur privé participaient à la prestation de plus de 30 pour cent de tous les services locaux et que les services de génie étaient ceux qui étaient le plus souvent confiés à des entrepreneurs (McDavid et Clemens 1995). Toujours selon cette étude, l'impartition du ramassage des ordures ménagères dans les municipalités comptant plus de 10 000 habitants a plus que doublé entre 1980 et 1985. Règle générale, le ramassage des ordures ménagères est un service qu'une municipalité peut très bien concéder au secteur privé, non seulement à cause de la facilité d'évaluation de la capacité utile de ce service, mais aussi à cause de son profil politique relativement faible.

Pour ce qui est de l'efficacité, Cy Armstrong, un fonctionnaire municipal qui a occupé les postes de directeur municipal et général des villes de St. Catharines, Hamilton-Wentworth et Edmonton, est d'avis que l'impartition des services d'intérêt local dans ces trois municipalités a eu des incidences positives sur les taux d'efficacité (Armstrong 1993). L'expérience de M. Armstrong révèle que l'impartition des services de ramassage des ordures ménagères, de voirie et du transport en commun à des entreprises du secteur privé a favorisé une réduction des coûts et la débureaucratiation. Skelly (1996), Batley (1996) et McDavid et Clemens (1995) arrivent tous les trois à des conclusions semblables.

Chacune de ces options de restructuration comporte des avantages indéniables et peut être appropriée dans certaines circonstances. Toutefois, ce sont l'histoire particulière d'une région urbaine, sa géographie et sa situation économique et politique qui influenceront le plus sur la formule de restructuration politique la plus appropriée.

1.3 ORGANISATION DU RAPPORT

L'objectif du présent rapport est de définir une méthode de travail et des données de référence afin de faciliter les recherches sur les effets de la fusion des municipalités. Le chapitre 2 comprend une étude des conséquences éventuelles de la fusion de diverses municipalités. Il examine aussi le cadre théorique qui sous-tend les arguments *pour* et *contre* la fusion des municipalités, y compris les économies d'échelle, les questions d'équité que soulève le fractionnement des municipalités, la responsabilité au niveau politique, l'accès des citoyens, l'aménagement régional et le développement économique.

Nous élaborons ensuite un cadre analytique qui définit un certain nombre de domaines d'étude clés et qui propose des stratégies d'élaboration des données nécessaires pour évaluer les incidences financières, politiques et administratives de la fusion des municipalités. L'évaluation du contexte législatif qui sous-tend le regroupement municipal dans chacune des provinces à l'étude constitue une autre composante du rapport. La conception même du cadre vise avant tout à assurer la comparabilité des données d'une province à l'autre. Les données nécessaires à cette étude sont, dans une certaine mesure, empiriques, notamment les recettes et les dépenses budgétaires. Toutefois, une bonne partie des données utilisées proviennent de sondages et d'entrevues réalisés auprès de personnes clés en vue de connaître leur opinion sur diverses questions, dont l'accroissement éventuel de l'efficacité de la capacité d'administration par suite de la fusion.

Les chapitres 3 à 7 portent sur cinq municipalités canadiennes qui ont fusionné dernièrement : Abbotsford (Colombie-Britannique), canton d'Aldborough (Ontario), Victoriaville (Québec), Miramichi (Nouveau-Brunswick) et municipalité régionale d'Halifax (Nouvelle-Écosse). Dans chaque cas, nous essayons de déterminer si la fusion a permis d'atteindre les objectifs prévus ou a eu des avantages insoupçonnés ou des conséquences préjudiciables. Le rapport examine la structure politique, financière et administrative de ces municipalités avant la fusion, de même que les changements qui, selon les municipalités, découleraient de la fusion.

Les études de cas comportent un examen et une évaluation de la phase de transition et résument les effets à court terme de la fusion. Nous décrivons également les problèmes imprévus — de caractère politique, financier ou administratif — qu'ont connus les municipalités pendant cette phase, les solutions proposées et les conséquences des solutions retenues.

L'examen des répercussions à court terme de la fusion décrit ses incidences sur la structure politique et administrative de chaque municipalité grâce à l'évaluation, notamment, des modifications apportées au nombre de représentants élus et au nombre d'employés à temps plein de chaque service des municipalités. Nous analysons aussi, en ce qui concerne chaque étude de cas, les organismes, conseils et commissions qui ont été créés ou démantelés par suite de la fusion et nous évaluons les changements survenus sur les plans des services intermunicipaux, de la prestation des services et d'autres fonctions municipales (urbanisme, développement économique et politiques environnementales). Finalement, nous brosons un tableau des incidences financières de la fusion et cherchons à en évaluer le coût grâce à un examen financier de ses diverses composantes, comme la mise à jour des systèmes comptables et informatiques et l'harmonisation des arrêtés municipaux.

Cette section du rapport comprend aussi un examen de l'évolution des taux d'imposition, une évaluation de l'introduction progressive des nouveaux taux de même qu'une étude des incidences de la redistribution du fardeau fiscal sur les plans de l'efficience et de l'équité. En outre, nous examinons la position débitrice nette de chacune des anciennes municipalités, de même que la façon dont leurs dettes ont été fusionnées au sein de la nouvelle structure administrative.

Le dernier chapitre comprend une comparaison des effets ultérieurs de la fusion dans chaque étude de cas avec les résultats prévus dans les ouvrages consultés. Cette évaluation permet, d'une part, de déterminer si la fusion a donné les résultats escomptés et, d'autre part, de définir les variables pouvant justifier tout écart entre les attentes et les résultats obtenus.



ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales **CIRUR**

Chapitre 2

Effets du regroupement municipal — élaboration du cadre approprié

Les partisans de la fusion soutiennent que dans le contexte politique actuel caractérisé par le désir de la population de voir diminuer les interventions gouvernementales et les impôts, la réduction du nombre d'entités municipales représente une initiative qui, en plus de répondre à l'intérêt public, permet aussi d'accroître les niveaux d'efficacité et d'efficacités des organismes locaux. Par contre, les théoriciens des choix politiques insistent sur le fait que le fractionnement accru des municipalités et l'augmentation des niveaux de rivalité entre ces dernières et leurs concurrents du secteur privé se traduisent par une amélioration de l'accès des citoyens à leurs représentants élus, une plus grande responsabilisation sur le plan politique et la réduction des coûts liés à la prestation des services municipaux. Dans la plupart des cas, les différences théoriques entre les deux prises de position se fondent sur des hypothèses sur les intérêts de la bureaucratie et la perception, par la population, du type de structure administrative au niveau local qui est le plus accessible et qui, par conséquent, assure au plus haut point la responsabilité politique. Il est important de comprendre le cadre théorique qui sous-tend les arguments *pour* et *contre* la fusion des municipalités afin de saisir toutes les complexités de ce débat qui dure depuis déjà longtemps. La présente analyse devrait prouver que chacun des modèles de réforme proposés comporte des avantages intéressants. En dernière analyse, il est difficile de mettre au point une structure municipale parfaite; toutefois, certaines formules de restructuration sont plus appropriées que d'autres, compte tenu des caractéristiques particulières de la région urbaine en cause.

2.1 ÉCONOMIES D'ÉCHELLE

2.1.1 Avantages éventuels de la fusion

La théorie des économies d'échelle postule l'existence d'une relation inverse entre la production d'un bien et le coût moyen de production d'une unité de ce bien. Plus le nombre d'unités produites est élevé, plus les coûts moyens de production diminuent, jusqu'à un certain seuil. Étant donné que la fonction coût est considérée comme suivant une courbe en U, des *déséconomies d'échelle* peuvent se produire dès qu'un certain niveau de production est atteint. Il s'agit là d'une condition économique en vertu de laquelle l'augmentation de la production d'un bien ou d'un service s'accompagne d'un accroissement du coût moyen de production d'une unité supplémentaire de ce bien ou de ce service. L'usine de la compagnie Ford à River Rouge en est un exemple parfait (Kushner 1996 : 10). Au début du siècle, la compagnie Ford a réalisé des économies d'échelle au niveau de la production chaque fois qu'elle construisait une usine plus grande et que son taux de production augmentait. Par suite des économies de coût associées à l'augmentation des niveaux de production, la compagnie a construit une usine à River Rouge, au Michigan, dans les années 20, pour renforcer son processus de fabrication et réduire encore plus ses dépenses. L'usine de River Rouge employait 75 000 personnes, mais ses chaînes de montage particulièrement importantes nécessitaient une main-d'oeuvre et des interventions considérables. De plus, l'expédition des produits finis était jugée tellement difficile à gérer que l'usine a rapidement fait place à des unités de production plus petites.

La théorie des économies d'échelle, centrée à l'origine sur la production de biens dans le secteur privé, a été appliquée à l'échelle optimale de production de services publics. Dans le contexte des administrations locales, on suppose que la municipalité optimale possède les moyens nécessaires pour gérer un territoire suffisamment important et produire, par conséquent, des services publics suffisants pour réduire au minimum le coût moyen de production des services. Deux variables influent sur tout débat axé sur la taille optimale des administrations locales. Premièrement, en raison de la courbe en U de la fonction de coût, les entités municipales peuvent connaître des déséconomies d'échelle si elles sont trop importantes. En effet, l'augmentation du coût moyen de prestation d'un service peut résulter de la congestion bureaucratique ou des difficultés que présente la prestation du service dans les zones périphériques de la municipalité. Il devient donc important de déterminer la taille appropriée de la municipalité et le seuil d'augmentation de la fonction de coût.

Deuxièmement, il faut aussi établir le gradient de la fonction de coût. La pente de la fonction de coût permet aux autorités locales d'évaluer les conséquences de tout écart par rapport au niveau optimal de capacité utile. Si le gradient de coût est trop prononcé, même les plus petits écarts par rapport au niveau optimal de production entraîneront des augmentations importantes du coût des services. Par contre, si le gradient de coût est faible, toute variation importante par rapport au niveau optimal de production ne donnera lieu qu'à de légères fluctuations du coût.

Diverses études ont révélé que la prestation de services physiques, comme l'adduction d'eau, les égouts et les réseaux de transport, donne habituellement lieu à des économies d'échelle (Boyne 1992 : 335; Bird et Slack 1993 : 32). Divers moyens peuvent permettre de réduire les coûts de prestation d'un service : achat de matériel et de services en quantités importantes pour faire baisser les coûts unitaires, diminution des frais administratifs généraux par suite de la compression du personnel de surveillance, et réduction au minimum des doubles emplois sur les plans des organismes gouvernementaux, du personnel et des espaces à bureaux. Toutefois, ces réductions de coûts sont généralement considérées comme marginales. En fait, elles sont insuffisantes pour justifier les dépenses administratives élevées associées à la fusion des municipalités. Par exemple, Lyman a déclaré que les économies de coûts qui résultaient de la création du palier supérieur de la communauté urbaine de Toronto correspondaient à environ neuf pour cent des coûts de prestation des services et ne justifiaient pas à elles seules les dépenses très importantes que supposaient la constitution en personne morale (Lyman 1975 : 31).

Les économies d'échelle favorisent aussi l'amélioration de la *qualité* des services locaux par dollar dépensé. Cette amélioration est en grande partie attribuable à l'accroissement de la coopération et de la coordination de la planification et à une plus grande spécialisation des fonctions de prestation de services. Grâce à la coordination de la fourniture des services, notamment des infrastructures de transport et des installations d'eau et d'égout, les municipalités peuvent offrir des services considérablement améliorés. En outre, une grande administration municipale possède davantage de ressources financières pour engager des professionnels et acheter de l'équipement. Les partisans de la fusion soutiennent en effet que l'équipement spécialisé augmente l'efficacité technique et que l'engagement de professionnels spécialisés permet à la fois d'améliorer la qualité du service public et d'accélérer le processus décisionnel. Les entités municipales particulièrement fractionnées ne possèdent généralement pas les ressources financières nécessaires pour envisager d'engager du personnel spécialisé et acheter du matériel perfectionné.

2.1.2 Effets d'échelle — Problèmes

Les détracteurs de la fusion ont relevé un certain nombre de problèmes liés à l'utilisation du principe des économies d'échelle pour justifier la fusion des municipalités. Les coûts moyens minimaux de différents

services urbains varient selon les échelles de production. La taille optimale d'une administration est donc fonction du genre de service envisagé. Par exemple, l'étude de Kitchen sur les dépenses de fonctionnement d'un service de traitement d'eau a révélé que le gallon d'eau coûte le moins cher dans les municipalités comprenant entre 25 000 et 35 000 habitants (Kitchen 1995 : 4). Par contre, les dépenses de fonctionnement par habitant d'un service de ramassage des ordures ménagères sont les plus faibles dans les municipalités comptant moins de 5 000 personnes et elles recommencent à augmenter jusqu'au seuil de 325 000 personnes. Au-delà de ce seuil, elles diminuent une fois de plus (Kitchen 1995 : 4).

Règle générale, l'efficacité des services exigeant une forte densité de capital est fonction de l'élévation des taux de production. Les services à forte densité de main-d'oeuvre supposent, quant à eux, des coûts moyens de production plus élevés à mesure qu'augmentent les niveaux de capacité utile des services (Bird et Slack 1993 : 32). Cette caractéristique particulière de l'effet d'échelle favorise davantage la création d'une structure à deux paliers que la fusion des municipalités. Le palier supérieur peut alors assumer la responsabilité des services pouvant donner lieu à des économies d'échelle, comme les transports et les réseaux d'eau et d'égout, tandis que les municipalités de palier inférieur continueront de s'occuper des services qui profiteront d'échelles de production plus faibles, comme la lutte contre les incendies et les loisirs. L'existence de communautés urbaines à deux paliers, comme celles de Montréal et de Toronto, est en partie justifiée du fait que la taille optimale de l'administration varie en fonction de la nature du service fourni.

Contrairement aux promoteurs de la fusion qui soutiennent que les économies d'échelle entraînent une diminution des coûts par suite de l'élimination des doubles emplois, les critiques prétendent que l'augmentation de la taille de l'entité municipale s'accompagne d'une professionnalisation accrue de la bureaucratie. Un tel contexte administratif favorise le rehaussement des normes de services, l'augmentation du nombre de fonctionnaires bien rémunérés et l'achat de matériel spécialisé et coûteux. Les détracteurs de la fusion prétendent que l'accroissement des niveaux de spécialisation du personnel entraîne une augmentation des dépenses publiques et qu'il n'existe aucune preuve selon laquelle une bureaucratie plus spécialisée améliore le fonctionnement de l'administration locale. Par conséquent, le perfectionnement du personnel qui, d'après les partisans de la fusion, entraîne une amélioration de la qualité de la bureaucratie ne constitue en fait, aux yeux des opposants, qu'une augmentation inutile des coûts.

Le regroupement municipal soulève un autre problème : le processus de fusion force toutes les administrations locales de la nouvelle municipalité à retenir les normes de services et de salaires les plus élevées, même si les citoyens les jugent inutiles. Étant donné que la municipalité qui a adopté les normes les plus élevées jugera inacceptable, sur le plan politique, de réduire les salaires des fonctionnaires ou les niveaux des services, les autres municipalités membres se voient presque dans l'obligation de se conformer à ces normes. Toutefois, les habitants de ces autres municipalités peuvent considérer ces normes inutiles et souhaiter plutôt mettre en place un système de redevances locales moins élevées que les dépenses publiques proposées.

La municipalité de Crowsnest Pass en Alberta constitue un exemple typique. En 1978, quatre municipalités et un district en voie d'organisation ont fusionné pour créer la municipalité de Crowsnest Pass. Au début, la plupart des habitants étaient en faveur de la fusion, surtout après que diverses études provinciales ont démontré qu'il était possible d'accroître énormément les normes de services sans engager pour autant des frais considérables. Toutefois, une fois que les crédits affectés aux infrastructures physiques ont été dépensés et que les niveaux d'imposition locale ont augmenté, les citoyens ont déchanté et cherché à faire abolir la nouvelle municipalité. L'augmentation des dépenses publiques s'est accompagnée en fait d'une majoration considérable des impôts fonciers (17 pour cent pour les propriétaires de maisons et 10 pour cent pour les entreprises locales) (Sancton 1993 : 32).

2.1.3 Théorie des choix politiques

Les théoriciens des choix politiques sont les détracteurs les plus vigoureux de la doctrine de la fusion des municipalités axée sur les effets d'échelle. Ils soutiennent en effet qu'il existe de nombreuses autres solutions de remplacement qui peuvent elles aussi favoriser les effets d'échelle sans qu'il soit nécessaire d'engager les dépenses importantes que suppose la restructuration totale des municipalités. Les partisans de la théorie des choix politiques estiment tout d'abord que les administrations locales n'ont pas besoin de *produire* des biens et services publics, mais seulement de *prendre les dispositions* nécessaires à leur production. Une fois que cette distinction est établie entre les deux groupes d'intervenants, un certain nombre d'options sont disponibles pour assurer la prestation des services municipaux (Batley 1996; Skelly 1996). Par exemple, les administrations locales peuvent déterminer la nature des services qui devraient être offerts dans leur territoire et en confier la production à une autre partie. Il n'est pas nécessaire non plus que la production et la prestation du service par une deuxième partie — soit un concurrent du secteur privé, un organisme à vocation particulière ou une autre municipalité — soient limitées à une capacité utile donnée en fonction des limites territoriales de la municipalité. En effet, le producteur du service peut offrir le service dans plusieurs administrations locales afin de réaliser ainsi des économies d'échelle.

Les théoriciens des choix politiques estiment que le fractionnement des structures municipales comporte un avantage : il permet aux citoyens de déterminer de quelle façon ils dépenseront leur argent entre des municipalités qui se font concurrence et des ensembles impôts-services donnés. La concurrence qu'encourage cette forme de structure politique favorise à la fois l'efficacité et la responsabilisation. Le modèle des choix politiques se fonde sur la structure des administrations locales qu'a proposée Charles Tiebout (Tiebout 1956). L'objectif de ce modèle consiste à concevoir une organisation locale qui assure la création ou le maintien d'un nombre élevé de petites municipalités, lesquelles offrent un ensemble personnalisé de services et prélèvent les impôts fonciers nécessaires à cette fin. Les citoyens peuvent alors choisir de s'installer dans la municipalité qui offre les services qui les intéressent et dont les taux d'imposition correspondent à leurs disponibilités financières. Par exemple, les familles avec de jeunes enfants voudront s'établir dans une municipalité qui possède un parc important de maisons unifamiliales avec de grands jardins et les infrastructures linéaires nécessaires. Elles pourront aussi préférer une municipalité qui accorde une grande importance au financement des écoles, des bibliothèques et des installations de loisirs. Par contre, un couple âgé choisira plutôt une municipalité qui favorise les petits immeubles et des terrains privés plus petits, qui possède les infrastructures linéaires complémentaires et qui affecte une part moindre des recettes municipales à l'éducation. Finalement, les ménages encore assez jeunes et sans enfants peuvent souhaiter que leur municipalité mette davantage l'accent sur les services policiers et certains types d'installations de loisirs (terrains de golf, parcs, etc.).

Les théoriciens des choix publics soutiennent qu'une structure municipale fractionnée favorise à la fois l'efficacité et la responsabilisation politique grâce à la concurrence. Par exemple, si deux municipalités offrent des services semblables, mais que l'une d'elles est moins efficace et que son taux d'imposition est plus élevé, les nouveaux acheteurs de maisons peuvent simplement choisir de s'installer dans l'autre municipalité. Toutefois, un certain nombre d'analystes contestent la théorie de l'achat d'une maison en fonction des services fournis, prétendant que des facteurs plus importants sont en jeu, comme la proximité des autres membres de la famille, les possibilités d'emploi et l'emplacement du lieu de travail (Bailey 1994; Sancton 1994).

En outre, les recherches que Lowry et Lyons ont menées aux États-Unis ont révélé que, du moins dans le cas de leur étude au Kentucky, la plupart des citoyens de municipalités fractionnées ne considéraient pas leur municipalité comme le principal fournisseur de services municipaux (Lowry et Lyons 1989). Il est

donc entièrement possible que les habitants ne *pensent* même pas à l'ensemble impôts-services lorsqu'ils choisissent de s'établir quelque part. Toutefois, si l'on veut que la théorie des choix politiques donne lieu à une efficacité et à une responsabilisation accrues, il faut que les citoyens tiennent compte des autres ensembles impôts-services disponibles dans la région avant de faire leur choix.

Les critiques de la théorie des choix politiques invoquent également la question de l'équité. En effet, si le fractionnement des municipalités permet d'offrir aux citoyens un vaste éventail d'ensembles impôts-services, certaines classes sociales peuvent se voir confinées dans des municipalités offrant moins de services et dont les normes sont moins rigoureuses. Le fractionnement des structures municipales peut aussi pousser les élites à adopter des pratiques restrictives. Ainsi, les personnes moins bien nanties peuvent se retrouver, par la force des choses et non nécessairement par choix, dans des municipalités dont les ensembles impôts-services sont inférieurs. Ce problème est particulièrement grave dans le noyau urbain des villes américaines. Face à ces critiques, les partisans de la théorie des choix publics soutiennent que les administrations peuvent quand même, par voie de règlement, exercer un contrôle considérable sur la gamme des services municipaux offerts et assurer ainsi l'équité.

2.1.4 Évaluation

Les études sur le regroupement municipal n'ont jamais prouvé de façon concluante que la fusion d'entités municipales fractionnées favorise l'efficacité municipale (Boyne 1992; Sancton 1994; Boyne 1995; Diamant 1996). Par exemple, les municipalités albertaines qui ont fusionné pour former la municipalité de Crownsnest Pass ont dû faire face à des augmentations de coûts importantes. L'étude récente de Desbiens sur les administrations locales au Québec a elle aussi révélé que les coûts liés à la prestation de services municipaux dans les petites municipalités étaient moins élevés que dans les grandes municipalités. (Desbiens 1996).¹ Dans les municipalités les plus petites (comptant entre 400 et 2 000 âmes), les coûts moyens par habitant s'élevaient à 500 \$. Par contre, les municipalités de 50 000 et 100 000 habitants avaient des dépenses moyennes d'environ 1 100 \$ par habitant. Finalement, dans les municipalités les plus importantes du groupe (100 000 et plus), les coûts des services se situaient entre 1 000 \$ et 1 800 \$ par habitant (Desbiens 1996 : 88-90). Les études menées dernièrement en Ontario arrivent à des conclusions semblables (Kushner, Masse, Soroka et Peters 1996). Il convient cependant de signaler que les dépenses plus élevées auxquelles font face les grandes municipalités sont surtout liées à des normes et à des niveaux différents de services (Kitchen 1984; Vojnovic 1997). Ces écarts compliquent donc les comparaisons entre des municipalités de tailles différentes.

Un certain nombre d'études réalisées à l'étranger révèlent elles aussi que les grandes municipalités doivent supporter des augmentations de coûts (Derksen 1988; Nelson 1992; Boyne 1995). Le projet de recherche de Derksen portait sur le regroupement municipal aux Pays-Bas, qui visait à réduire le nombre de municipalités dans ce pays (994 en 1960 → 714 à la fin des années 1980 (Derksen 1988)). Derksen a établi qu'après leur regroupement, les nouvelles entités municipales néerlandaises comptaient des effectifs plus importants et faisaient face à des dépenses d'administration plus élevées. Il a conclu que les réformes municipales entreprises dans ce pays avaient engendré des pertes financières nettes considérables, surtout lorsque l'on tenait compte des dépenses liées au regroupement. Cependant, il n'a jamais évalué si l'accroissement des dépenses des nouvelles municipalités résultait d'une amélioration de la qualité des services, car son projet de recherche ne portait pas sur l'opérationnalisation d'une mesure d'évaluation de la qualité des services publics fournis ou de la performance des administrations locales.

¹ L'étude portait sur les services municipaux suivants : police et lutte contre les incendies, voirie, enlèvement de la neige, éclairage des rues, gestion de la circulation, gestion des déchets, traitement de l'eau, ramassage des ordures ménagères, parcs et loisirs, activités culturelles et bibliothèques.

L'étude de Derksen a également révélé que les processus décisionnels et d'élaboration de politiques dans les grandes municipalités étaient plus lents, d'où une augmentation des dépenses administratives. La lourdeur du processus d'élaboration de politiques peut être attribuable à l'accroissement du nombre de groupements d'intérêt et, par conséquent, des opinions sur les initiatives politiques au niveau local. Il est donc raisonnable de supposer que de petites entités municipales, caractérisées par des intérêts plus restreints, ne feraient pas face à autant de débats sur les questions d'intérêt local. En outre, les grandes municipalités doivent satisfaire un nombre plus élevé de besoins d'intérêt public en matière d'installations et de services municipaux, ce qui signifie qu'elles doivent offrir davantage de services, d'installations et de programmes spécialisés.

Malgré les exemples ci-dessus, il serait prématuré de rejeter complètement les avantages financiers des économies d'échelle. Même s'il n'a jamais été prouvé de façon concluante que les entités municipales regroupées sont plus efficaces que celles qui sont fractionnées, le manque d'adaptation des grandes entités municipales à palier unique n'a jamais été prouvé lui non plus. Par exemple, les recherches de Bunch et de Strauss (1992) dans la région métropolitaine de Pittsburgh indiquent que le regroupement de petites municipalités en une seule grande entité peut comporter des avantages importants. Leur étude portait sur neuf municipalités en situation difficile, avec des populations se situant entre 800 et 14 000 personnes et a révélé que leur regroupement en une seule grande municipalité leur a permis de réduire leur déficit de fonctionnement grâce, notamment, à l'élimination des doubles emplois sur le plan administratif. (Bunch et Strauss 1992 : 617).

Un certain nombre d'études canadiennes indiquent aussi que les grandes municipalités à palier unique sont très efficaces, malgré leur taille et l'absence de fractionnement. Un article paru dans le *Financial Times of Canada* en 1992 traitait d'une étude sur les niveaux d'imposition et la qualité des services publics dans 11 municipalités du pays. Les services visés étaient les suivants : services policiers et de lutte contre les incendies, ramassage et élimination des ordures ménagères, voirie, transport en commun, et administration municipale. Quatre des six villes qui ont obtenu les meilleures notes étaient London, Calgary, Winnipeg et Edmonton, des entités politiques à palier unique. En fait, London, Calgary et Winnipeg ont obtenu les trois meilleures places et les habitants de ces municipalités en «avaient vraiment pour leur argent» (Stevenson 1992a : 11). Toujours selon Stevenson, l'un des avantages de ce type de structure municipale, caractérisée par la nomination d'un seul directeur municipal, est le suivant :

l'administration de la ville ne comprend pas un vaste ensemble de conseils de bibliothèques, de commissions de transport et de commissions hydroélectriques tenus de rendre des comptes à différents paliers des pouvoirs locaux. Le résultat : diminution de la confusion et de l'influence électorale des groupes les plus influents (Stevenson 1992a : 11.) (notre traduction)

La commission d'examen de la région du Niagara (1989), placée sous la présidence de Harry Kitchen, a elle aussi souligné l'efficacité de la ville de London. Cette étude, qui comparait les dépenses municipales par ménage de neuf municipalités ontariennes à un ou deux paliers, a révélé que London était la municipalité la plus efficace, avec le taux de dépenses par ménage le plus bas (Niagara Regional Review Commission 1989 : 72). De plus, elle a indiqué que les dépenses réelles par ménage à London ont diminué de trois pour cent entre 1977 et 1986 (Niagara Regional Review Commission 1989 : 72). Par conséquent, l'argument des théoriciens des choix politiques selon lesquels les grandes municipalités à palier unique sont moins efficaces en raison de l'absence de concurrence n'est tout simplement pas valide dans le contexte canadien. En effet, London, Calgary et Winnipeg sont toutes les trois des exemples de grandes entités municipales à palier unique caractérisées par des coefficients de qualité des services fournis par dollar parmi les meilleurs au Canada malgré l'absence de fractionnement de leur structure municipale.

Cette étude révèle aussi que le regroupement municipal ne garantit pas à lui seul une efficacité accrue des administrations locales, pas plus que l'élévation du taux de fractionnement des municipalités ou l'accroissement de la concurrence qu'elles se livrent. Il existe aussi de nombreux autres facteurs qui influent sur les dépenses de prestation des services publics, malgré le type d'incidences *théoriques* que les réformes municipales sont supposées avoir. Par exemple, il n'est pas raisonnable de croire que le regroupement de municipalités entraînera automatiquement l'élimination des doubles emplois aux niveaux des ressources humaines ou des organismes. En outre, tout avantage net découlant d'économies d'échelle peut facilement disparaître si l'on tient compte des dépenses administratives que suppose la restructuration massive d'un certain nombre de municipalités.

La puissance des syndicats locaux représente une autre variable susceptible d'influer sur l'accroissement de l'efficacité. Par exemple, à la fin des années 1980, la ville de Calgary a réalisé de grandes économies au niveau du ramassage des ordures ménagères grâce à l'utilisation de véhicules à une personne. En 1990, ces économies de coûts se sont élevées à 250 000 \$ dans un des trois districts de service. Quand la municipalité d'East York, dans la communauté urbaine de Toronto, a essayé de remplacer les véhicules à deux personnes par des véhicules à une personne, en 1982, les syndicats s'y sont opposés (Stevenson 1992c : 12). Cet exemple illustre l'influence considérable que les syndicats locaux peuvent avoir sur toute initiative de restructuration.

L'étude des conséquences des effets d'échelle doit également se faire en fonction de l'envergure véritable de la restructuration d'une administration locale nécessaire après une initiative de réforme municipale. Boyne, dans sa critique du regroupement municipal, fait une distinction entre les économies d'échelle au niveau de «base» et au niveau d'«ensemble» (Boyne 1995 : 220). Il souligne que les analystes, dans leur évaluation des effets d'échelle, se concentrent sur les rapports entre la taille d'une administration municipale et le coût des services, et non sur les rapports entre la capacité utile du service offert par chaque unité de production et ses coûts de production. Toutefois, dans bien des cas, les économies d'échelle sont plus fonction de la capacité de chaque «unité» de production que de la population de la municipalité. Les évaluations doivent donc se faire en fonction, d'une part, de la taille de la municipalité et, d'autre part, du niveau de production de chacune des unités offrant un service. L'étude des écarts de production au niveau de «base» devrait comporter une analyse de la capacité de chacune des unités de production de services, comme les postes de police, les casernes de pompiers, les bibliothèques et les centres de loisirs. Il est même possible que dans les municipalités regroupées, les niveaux de production de chacune des «unités de base» restent les mêmes et ne donnent pas lieu à des économies d'échelle importantes.

Notre examen des économies d'échelle a révélé que tout débat sur la réforme des municipalités doit tenir compte de plusieurs variables. Voilà pourquoi il est impossible de préciser de façon catégorique la formule de restructuration la plus appropriée pour un ensemble donné de municipalités. En dernière analyse, les avantages éventuels des économies d'échelle doivent être évalués en fonction des circonstances particulières de la région urbaine qui envisage un projet de réforme municipale. On ne peut supposer a priori que le regroupement de municipalités garantira à coup sûr une diminution des coûts de prestation des services et des dépenses de gestion au niveau local pour la simple raison qu'une entité politique a accru sa population et sa superficie.

2.2 ÉQUITÉ

Les partisans de la fusion des municipalités insistent sur le fait que même si le fractionnement accru des centres urbains facilite effectivement la concentration d'habitants dont les demandes de services municipaux sont les mêmes dans des administrations municipales plus petites, il accentue aussi la polarisation des classes. En effet, les citoyens qui exigent des services municipaux semblables manifestent ordinairement une préférence pour ces mêmes services par suite de revenus comparables. Toutefois, un contexte municipal axé sur de telles préférences tend à promouvoir l'adoption de pratiques restrictives par les élites. Les problèmes liés à la polarisation des classes sont particulièrement aigus aux États-Unis, où le fractionnement municipal et la concurrence entre les municipalités accentuent les inégalités financières entre les municipalités limitrophes. (Skaburskis 1992; Rusk 1995; Poindexter 1995.)

Les municipalités qui éprouvent des problèmes financiers peuvent aussi avoir de la difficulté à respecter les normes appropriées de services par suite de l'insuffisance de leur assiette fiscale. Par contre, celles dont l'assiette d'évaluation est très solide pourront offrir un très vaste éventail de services tout en maintenant un taux d'imposition relativement faible. Les détracteurs de la théorie des choix politiques font souvent valoir que la concurrence à laquelle se livrent les municipalités fractionnées encourage la lutte des classes et la ségrégation raciale et gêne la croissance économique de l'ensemble de la région urbaine. (Rusk 1995: 32; Poindexter 1995: 22-23).

Par suite de leur contexte historique, de leurs structures administratives et de divers facteurs sociaux, les municipalités canadiennes ne connaissent pas les mêmes niveaux de ségrégation résidentielle — et les tensions raciales et sociales qui les accompagnent — que les municipalités américaines. Toutefois, les questions d'équité au Canada, même si elles semblent découler de différences de classe beaucoup plus subtiles, influent néanmoins grandement sur «l'égalité» des coûts de prestation des services et des avantages qui en découlent. Au Canada, les préoccupations en matière d'équité au niveau municipal sont particulièrement importantes en Alberta et à Terre-Neuve. (O'Brien 1993: 23).

Les partisans du regroupement municipal soutiennent, quant à eux, que la création de grandes administrations à palier unique peut permettre de résoudre plus efficacement ces problèmes d'équité. Selon eux, les grandes administrations ont accès à une assiette foncière plus considérable et, chose plus importante, elles partagent leurs recettes. Lorsqu'il existe de grandes inégalités entre deux municipalités limitrophes, et surtout lorsque ces différences résultent d'écarts sur le plan de la répartition des investissements commerciaux ou industriels, le regroupement des deux entités municipales peut grandement favoriser l'égalité, tant sur le plan des normes des services publics que sur le plan du fardeau fiscal de chaque municipalité. Il arrive souvent que de petites municipalités ne possèdent pas les ressources financières suffisantes pour fournir certains services nécessaires aux résidents, alors que les municipalités plus riches peuvent disposer de recettes considérables même après avoir payé les dépenses liées aux programmes, aux installations et aux services municipaux essentiels.

2.2.1 Évaluation

Un certain nombre d'études ont révélé que le rehaussement des normes de services par suite du regroupement des municipalités et de la mise en commun des impôts locaux peut favoriser une plus grande égalité entre diverses municipalités (Nelson 1992; O'Brien 1993; Sancton 1994; Rusk 1995). Étant donné que les Canadiens acceptent, règle générale, la redistribution des impôts des administrations riches aux administrations plus pauvres, le principe de l'équité influe grandement sur l'évaluation des

avantages de la réforme des municipalités.² Cela ne signifie pas pour autant que les municipalités plus riches accepteront volontairement de fusionner et de partager leurs ressources avec les municipalités voisines plus pauvres. En fait, il est probable que les gouvernements provinciaux devront forcer certaines municipalités nanties à fusionner. Toutefois, la création d'une structure administrative régie par les règles du marché privé constituera très certainement une proposition inacceptable sur le plan politique. Comme l'a souligné Sancton, il serait difficile de justifier au Canada l'existence d'une structure municipale composée de centaines d'administrations municipales se livrant une concurrence implacable. (Sancton 1994 : 99).

Même si le regroupement peut favoriser l'égalisation des normes de services entre diverses municipalités, il peut aussi avoir des incidences négatives sur les coûts des services publics, d'où l'élimination de toute économie de coût pouvant découler des économies d'échelle. Par conséquent, l'élévation des normes de services dans les municipalités moins bien nanties peut neutraliser toute amélioration éventuelle de l'efficacité par suite des économies d'échelle. Un certain nombre d'études ont déjà révélé que l'accroissement de l'efficacité par suite du regroupement de municipalités peut entraîner plutôt des augmentations des niveaux de services dans certaines zones qu'une diminution des coûts des services publics (Nelson 1992; Sancton 1993).

2.3 ACCÈS DES CITOYENS ET RESPONSABILITÉ POLITIQUE

La prestation *efficace* et *équitable* de services municipaux constitue l'une des fonctions des administrations locales. Afin d'assurer l'efficacité de la prestation des services, les municipalités doivent également connaître la nature des services que veulent recevoir les citoyens. Elles doivent donc être au courant de leurs besoins et de leurs désirs. Étant donné que les entités municipales représentent les organes politiques les plus proches des citoyens, leur obligation de déterminer les besoins de la population et de tenir compte de l'opinion publique est considérée comme essentielle au maintien de la démocratie locale. Compte tenu de ce cadre, toute structure municipale qui se veut efficace doit être accessible et pouvoir répondre pleinement aux besoins des citoyens.

Les détracteurs du regroupement soutiennent que les grandes administrations locales à palier unique sont moins accessibles, car elles sont à la fois plus intimidantes et plus difficiles à gérer. Ils font aussi valoir que la taille des pouvoirs publics locaux peut influencer sur leur fonction de *point d'accès*. Afin de répondre efficacement aux besoins de leurs citoyens, les administrations locales doivent être petites, adopter des protocoles clairs de responsabilité directe et rester en contact avec les désirs des contribuables. Les théoriciens des choix politiques estiment que la meilleure administration est celle qui est la plus proche des citoyens.

Les partisans du regroupement municipal insistent, quant à eux, sur le fait que l'évolution du niveau de complexité des administrations locales comprises dans une structure fractionnée complique l'accès des citoyens et nuit au maintien de la responsabilité politique. En effet, les complexités sous-jacentes au fractionnement municipal entravent le processus de définition des responsabilités de chaque organisme local. La création d'un seul organe polyvalent favorise cependant la transparence de la structure municipale, d'où un accès plus simple et plus direct aux diverses entités administratives responsables.

² Aux États-Unis, l'opposition farouche des citoyens au partage des recettes a toujours constitué un obstacle majeur au regroupement des municipalités (Hedrick 1993 : 2). Toutefois, les travaux que Gerston et Haas ont effectués dernièrement indiquent que l'attitude des citoyens est en train d'évoluer (Gerston et Haas 1993 : 157). Leur étude dans le comté de Santa Clara, dans le nord de la Californie, a révélé que 90 pour cent des citoyens favorisaient la collaboration régionale afin de résoudre les problèmes liés à la pollution de l'air, l'engorgement des routes et le manque de logements abordables.

Afin de mieux évaluer les diverses composantes de ce débat, il importe d'étudier l'ensemble des facettes du terme *accessibilité*.

2.3.1 Accessibilité

L'efficacité des administrations locales est fonction de trois types *d'accessibilité* : accès aux représentants élus, accès aux services publics et accès à la bureaucratie (O'Brien 1993 : 10). L'accès aux représentants élus diminue à mesure que le nombre d'habitants augmente. Autrement dit, l'accroissement du nombre de citoyens que doit représenter chaque conseiller municipal accroît la distance politique qui sépare celui-ci de ses électeurs. Dans les petites municipalités, où les citoyens peuvent connaître très bien leurs conseillers municipaux, l'interaction entre eux est souvent plus claire et plus personnelle. Par contre, les grandes municipalités sont fréquemment obligées d'engager du personnel pour fournir des conseils aux citoyens et répondre à leurs plaintes. Un tel contexte réduit l'accès des citoyens aux personnes qui peuvent, sur le plan politique ou administratif, mettre le processus de changement en branle.

La taille réduite d'une entité politique augmente aussi l'importance de l'opinion de chaque citoyen. En effet, les opinions politiques d'un habitant d'une municipalité de 100 personnes ont autant de poids que celles de 100 personnes dans une ville de 10 000 habitants. Les petites administrations locales constituent donc des structures administratives plus efficaces du point de vue de la représentation. Les collectivités qui conçoivent une structure municipale qui optimise l'importance politique des désirs et des opinions des citoyens pourront mieux répondre à leurs besoins. De plus, les citoyens qui savent que leurs désirs et opinions influent considérablement sur le processus d'élaboration des politiques joueront peut-être un rôle politique plus actif, ce qui favorisera la création d'un milieu politique plus sain au niveau local.

L'accès aux services publics est généralement meilleur dans les grandes municipalités par suite de l'importance de leur assiette foncière et de leur capacité d'offrir une plus vaste gamme de services. Le partage des recettes permet à ces municipalités d'offrir des services, des programmes et des installations spécialisés. Par contre, les petites entités municipales, dont l'assiette foncière est plus faible, ne peuvent pas se permettre d'offrir un tel éventail de services. Règle générale, les habitants de municipalités plus petites et plus fractionnées, qui ne peuvent fournir des services spécialisés pour des raisons financières, n'auront accès qu'à des services publics limités. L'adoption d'une autre méthode de prestation des services (programme à frais partagés, impartition des services, etc.) peut constituer une solution de rechange au regroupement municipal. Toutefois, cette forme d'organisation structurelle renforce encore le besoin pour les entités politiques ou administratives plus importantes d'offrir des services publics plus spécialisés et plus coûteux. Par conséquent, la création d'une grande municipalité est susceptible de favoriser l'accès aux services publics par suite de l'élargissement de l'assiette des recettes, à la condition bien sûr que l'ensemble des citoyens aient accès à ces services.

On peut examiner la structure des municipalités et l'accessibilité à la bureaucratie sous deux angles différents. Par exemple, la création d'un organisme unique et polyvalent chargé de remplacer les commissions, administrations et conseils locaux permet aux contribuables de mieux comprendre la structure du processus de responsabilité directe. L'accès à une entité bureaucratique donnée peut être aussi simple qu'un seul coup de téléphone à la réception de l'administration centrale pour être transféré au service approprié. L'organisme politique unique semble fonctionner particulièrement bien dans certains contextes canadiens. Dans le sondage réalisé pour *The Financial Times of Canada*, Stevenson cite Tom Gosnell, le maire de London à l'époque, qui faisait l'éloge de l'efficacité et de l'efficacé du système à palier unique de cette ville où les fonctionnaires municipaux :

ne peuvent se cacher derrière les différents paravents de la bureaucratie. Chaque employé est davantage tenu de rendre des comptes et cette responsabilité directe permet normalement aux contribuables de faire des économies. (Stevenson 1992b : 10). (notre traduction)

Néanmoins, les habitants de certaines localités peuvent préférer un contact plus personnel avec les fonctionnaires. Les partisans du fractionnement estiment qu'une administration locale décentralisée, dotée de bureaucrates capables de répondre aux intérêts des citoyens, favorise au plus haut point l'accessibilité. Tout comme dans le cas de l'accès aux représentants élus, l'influence des citoyens est considérée comme particulièrement efficace lorsqu'ils peuvent communiquer directement avec les bureaucrates et leur expliquer leurs besoins.

Un certain nombre de provinces et de partisans du regroupement municipal ont critiqué la multiplicité des structures fractionnées. Par exemple, les fonctionnaires provinciaux du Nouveau-Brunswick, du Québec et de l'Ontario se sont inquiétés des questions de responsabilité politique suite à leurs expériences négatives avec des structures favorisant la multiplicité des administrations locales, des conseils et des commissions (Nouveau-Brunswick, ministère des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation 1992 : 12; O'Brien 1993 : 8). Ils ont notamment critiqué les organismes à vocation particulière non seulement parce que leur obligation de rendre compte à l'administration élue est limitée, mais aussi parce que la hiérarchisation des responsabilités n'est pas claire. L'existence de structures politiques aussi complexes empêche les citoyens de manifester leur approbation ou leur mécontentement face à diverses initiatives stratégiques ou décisions de principe. Par exemple, les habitants du Nouveau-Brunswick connaissent très peu les responsabilités des divers organismes, conseils et commissions dont le nombre augmente sans cesse. Une telle situation a la conséquence suivante : les citoyens tiennent les représentants élus, et non les organismes appropriés, responsables de tous les problèmes dont ils sont conscients (Nouveau-Brunswick, ministère des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation 1992 : 12).

Ce manque de responsabilité politique des organismes à vocation particulière ne devrait surprendre personne. En effet, de nombreux conseils ne sont pas tenus de rendre des comptes à l'électorat ou aux autorités administratives de la localité pour la simple et bonne raison qu'ils ont été délibérément soustraits à toute influence politique. En effet, on estime souvent que de nombreuses fonctions exercées à l'échelle des collectivités, comme les services policiers ou l'aménagement, devraient se situer hors de l'arène politique, afin d'éviter tous les problèmes qui y sont associés (Richmond et Siegel 1994 : 55-56). Toutefois, comme l'a souligné Myhal, les décisions que prennent les organismes à vocation particulière sont de par leur nature même politiques et doivent donc être prises d'une manière politique (Richmond et Siegel 1994 : 56). La seule différence est la suivante : les organismes, conseils et commissions remplacent souvent le lieu de prise de décisions, à savoir l'arène publique où de nombreux intérêts sont représentés, par des tribunes fermées ou en vase clos où le nombre d'intervenants est limité (Richmond et Siegel 1994 : 56).

2.3.2 Évaluation

Cet examen du concept de l'accessibilité a illustré la complexité des questions en jeu. L'accessibilité des citoyens au sein d'une structure municipale donnée est fonction de la *nature de l'accès* souhaité. L'accès direct des citoyens aux représentants élus diminue à mesure qu'augmente le nombre d'habitants que chaque élu doit représenter. Les petites entités municipales magnifient aussi l'importance de l'opinion de chaque contribuable, ce qui permet aux conseillers municipaux d'être plus sensibles aux besoins de l'électorat. Le fractionnement des structures municipales permettra donc de mieux répondre aux besoins des collectivités et favorisera la démocratie au niveau local. Toutefois, les grandes municipalités dotées d'une assiette fiscale plus considérable et plus stable pourront offrir à la population un plus vaste éventail

de services publics, d'installations et de programmes. Grâce à la fusion des recettes des municipalités membres, les grandes agglomérations peuvent en effet offrir un ensemble plus riche de services municipaux spécialisés. Par contre, la plupart des petites localités trouveront ces services trop onéreux. Aussi longtemps que l'ensemble des citoyens aura accès aux services publics, les grandes entités politiques favoriseront généralement un meilleur accès à un vaste éventail de services.

La question de l'accès à la bureaucratie est plus controversée. Par exemple, la population peut souhaiter l'ouverture de bureaux décentralisés qui répondront efficacement aux besoins locaux. Par contre, la création d'un seul organisme polyvalent peut permettre aux citoyens d'identifier plus facilement le ou les bureaux responsables de la gestion locale et de la prestation d'un service donné. Toutefois, il n'y a aucune raison de croire que toutes les régions du pays préféreront un certain type de structure administrative. Dans certains cas, la culture politique de la localité favorisera la mise en place d'une seule administration et, dans d'autres, le fractionnement de la structure municipale.

2.4 AMÉNAGEMENT RÉGIONAL

Les partisans du regroupement municipal soutiennent que certains problèmes municipaux, notamment les questions d'intérêt régional, ne peuvent être résolus efficacement que par les grandes municipalités à palier unique. Les municipalités qui font face à une transition sociale et physique rapide et qui ont besoin d'un organisme d'aménagement concerté pour régler les dossiers de la gestion des déchets, de la protection de l'environnement, de l'investissement en matière d'infrastructures, des fluctuations économiques ou de la croissance démographique pourront gérer le changement beaucoup plus efficacement au moyen d'un organisme régional. Les grandes municipalités peuvent en effet réduire les obstacles de nature bureaucratique à un aménagement régional efficace qui ont tendance à abonder dans toute structure municipale fractionnée. L'existence d'un seul organisme responsable accroît la qualité de l'organisation, la rapidité du processus décisionnel et la responsabilité politique, ce qui n'est pas le cas lorsqu'il existe plusieurs services distincts et organismes à vocation particulière dont il faut obtenir l'assentiment. La transparence de l'organe décisionnel, chargé exclusivement de toute initiative stratégique ou de tout retard ou véto, favorise une plus grande responsabilité.

On a souvent évoqué le besoin de créer des administrations régionales dans les régions urbaines en pleine croissance aux prises avec des problèmes de débordement de population. Si une municipalité connaît une croissance rapide, l'élargissement de ses limites territoriales pour englober la totalité du secteur géographique en expansion aidera tant la municipalité rurale limitrophe, où se produit le débordement de population, que la municipalité urbaine. La municipalité rurale peut tout simplement ne pas être prête à fournir les services et installations auxquels les nouveaux résidents veulent avoir accès. Ce problème sera particulièrement aigu dans le cas de services à forte densité de capitaux, comme les réseaux d'eau, d'égout et de transport. Quant à elle, la municipalité urbaine peut estimer que les résidents de la municipalité rurale font un grand usage de ses services, qu'ils ne paient pas. Les 174 «villages-paroisses» du Québec illustrent la nature de cette relation ainsi que les problèmes connexes. Les fonctionnaires du Québec ont en effet indiqué que les résidents des municipalités rurales utilisent régulièrement les services qu'offrent les villages adjacents sans payer leur part des coûts de production et de prestation de ces services. Il n'est donc pas surprenant que les fonctionnaires aient conclu que le «village-paroisse» entraîne de grandes distorsions financières (O'Brien 1993). La perte de responsabilité financière dans ce cas devrait grandement inquiéter les autorités appropriées si les services municipaux existants dans le secteur urbanisé semblent congestionnés par suite de l'apparition de facteurs externes. L'accroissement de la population comprise dans une seule entité politique permet alors à la municipalité d'accroître son niveau de responsabilité financière tout en veillant à ce que chaque contribuable paie sa part des services qu'il utilise.

Les détracteurs du regroupement municipal font valoir que les municipalités qui doivent adopter des initiatives d'aménagement régional peuvent conclure des ententes intermunicipales. Elles n'ont pas besoin de se regrouper et de procéder à une restructuration massive de leur administration. Elles peuvent tout simplement se contenter de créer un service d'aménagement doté de pouvoirs décisionnels à l'échelle régionale et économiser ainsi de l'argent.

2.4.1 Évaluation

Étant donné la controverse politique qui entoure les initiatives de restructuration administrative et les coûts élevés qui y sont associés, il est facile de comprendre pourquoi ce genre d'initiatives n'a pas été très populaire sur le plan politique. Certaines des structures municipales introduites au pays il y a plus d'une centaine d'années n'ont toujours pas fait l'objet d'une réforme importante (Task Force on Local Government 1992; Government of Newfoundland and Labrador, 1996). Toutefois, on est plus qu'en droit de se demander si leur conception même leur permet de répondre aux besoins actuels sur les plans économique, de la prestation des services ou de la protection de l'environnement. Par exemple, de nombreuses municipales rurales sont incapables de fournir des services de base en cas d'un débordement de population en provenance des municipalités urbaines voisines. La diminution de la responsabilité financière au sein de ces structures fractionnées est répandue. Trois des cinq provinces visées par la présente étude (Québec, Nouveau-Brunswick et Nouvelle-Écosse) ont souligné que les débats sur la restructuration résultaient, du moins en partie, de préoccupations liées à la responsabilité financière. Toutefois, les exemples cités dans les chapitres qui suivent illustrent aussi que la simple restructuration des limites des municipalités ne suffit pas à garantir la responsabilité financière.

Le dossier de l'environnement — gestion des déchets, traitement des eaux usées ou approvisionnement en eau — doit également faire l'objet d'une collaboration et d'une concertation accrues entre les municipalités limitrophes. L'étude de ce dossier suppose non seulement un aménagement concerté, mais aussi un certain partage des recettes afin de financer les installations et les services que ne peuvent s'offrir les municipalités plus petites.

Les cas susmentionnés présentent des questions d'aménagement qui nécessitent une certaine coordination à l'échelle régionale. Les ententes intermunicipales peuvent viser l'aménagement régional, mais si des organismes à vocation particulière sont nécessaires pour exercer un certain nombre de fonctions municipales, l'instauration d'une structure municipale plus importante peut se révéler plus efficace. Dans un tel cas, le regroupement municipal peut être la réponse appropriée. Les succès que London, Calgary et Winnipeg ont remporté illustrent bien le fait que les grandes municipalités à palier unique peuvent assurer une gestion urbaine à la fois efficace et efficiente. Toutefois, la création d'une structure municipale à deux paliers peut représenter, dans certains cas, une solution intéressante. Une telle structure politique peut revêtir la forme d'une administration métropolitaine du type que l'on trouve dans les communautés urbaines de Montréal ou de Toronto ou d'une structure plus souple comme les districts régionaux de la Colombie-Britannique ou les municipalités régionales de comté du Québec. La municipalité de palier supérieur peut alors offrir les services municipaux qui donnent lieu à des économies d'échelle considérables, alors que les municipalités de palier inférieur peuvent gérer les services d'intérêt plus local.

2.5 DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Les partisans du regroupement municipal prétendent qu'une grande entité politique favorise l'adoption d'activités de développement économique plus efficaces et plus efficaces. La mise en commun des ressources humaines et financières confère en effet aux grandes administrations un certain nombre d'avantages par rapport aux petites municipalités, moins stables sur le plan financier. Premièrement, l'assiette fiscale plus considérable et plus stable des grandes municipalités leur permet d'offrir des services en nombre accru et de meilleure qualité. Les initiatives municipales visant à accroître l'attrait d'une municipalité comprennent notamment les améliorations apportées aux infrastructures et aux paysages, l'aménagement des terrains à vocation résidentielle et la revitalisation du centre-ville (Niagara Region Review Commission 1989 : 234). Toutes ces initiatives sont réputées avoir un effet positif sur les nouveaux investisseurs.

Grâce au partage des recettes, une grande municipalité peut mettre au point des initiatives de marketing et de publicité plus percutantes. Elle peut aussi se doter d'une bureaucratie plus professionnelle, engager du personnel hautement spécialisé et chargé de formuler des stratégies de développement plus vigoureuses et rechercher activement des investisseurs éventuels. Il semblerait aussi que la mise au point de meilleures campagnes de promotion — augmentation des efforts publicitaires ou réalisation de brochures et de troupes de renseignements plus professionnelles — accroisse la capacité d'une municipalité d'attirer de nouvelles entreprises. La grande municipalité doit aussi avoir une grande visibilité, ce qui accroît son attractivité aux yeux de nouveaux investisseurs. Ceux-ci auront davantage confiance en elle et en sa capacité de fournir un vaste éventail de services et d'infrastructures et les ressources humaines appropriées. Outre la capacité accrue d'attirer de nouveaux investissements commerciaux ou industriels, une stratégie de marketing axée sur des ressources supplémentaires peut aussi servir à promouvoir le tourisme

Les partisans du regroupement municipal prétendent aussi que la concurrence que se livrent des municipalités limitrophes qui veulent attirer des investissements industriels et commerciaux peut aussi donner lieu à des inefficiences considérables au sein des économies urbaines. Par exemple, une municipalité qui veut attirer sur son territoire des investissements commerciaux ou industriels peut décider de maintenir les impôts commerciaux et industriels inférieurs au seuil de recouvrement des coûts liés à la prestation des services. Même si ces pratiques peuvent réussir à attirer des investissements et, par conséquent, à élargir l'assiette des impôts commerciaux et industriels, elles ont aussi pour effet d'empêcher les nouveaux investisseurs de payer leur juste part des coûts publics. Le regroupement municipal est considéré comme une initiative qui pourrait limiter la concurrence entre les municipalités limitrophes et défavoriser l'adoption de techniques de concurrence inefficaces sur le plan économique. Grâce au regroupement et à la promotion de la coordination et de la concertation sur le plan du développement économique, les municipalités qui se font concurrence peuvent mettre en commun leurs ressources et promouvoir plus efficacement leur développement économique, tout en accroissant les niveaux de responsabilité financière au sein de leur territoire. À plus long terme, cette augmentation des niveaux de responsabilité financière accroîtra et l'efficacité dans la région et l'attractivité de la municipalité aux yeux des futurs investisseurs.

Outre ses avantages financiers, le regroupement de municipalités donne lieu à des avantages structurels par suite de l'amélioration des délais de mise en oeuvre des modalités administratives. En effet, il semblerait que la grande municipalité à palier unique favorise la mise en place d'un mécanisme bureaucratique simple qui peut promouvoir l'efficacité du processus de rezonage ou d'approbation des initiatives de développement. Par contre, dans une structure municipale plus fractionnée, il peut être nécessaire d'obtenir l'approbation de plusieurs organismes, ce qui risque d'augmenter considérablement

les coûts de tout projet d'initiative d'investissement et, par conséquent, de nuire à l'attractivité de la municipalité aux yeux des nouveaux investisseurs. Les partisans du regroupement insistent sur le fait que le processus d'approbation est plus rapide dans une entité regroupée et que les exigences sont plus claires, étant donné qu'elles sont élaborées par un seul organisme.

Les critiques du regroupement soutiennent, quant à eux, que les ententes intermunicipales favorisent la collaboration entre les municipalités. On cite souvent en exemple la Commission économique du Grand Moncton qui a réussi à relancer l'économie de cette région urbaine. La Commission se compose de 11 municipalités et a pour mandat d'amplifier et de diversifier la base économique de la région en accordant une attention toute particulière aux industries de technologie de pointe (Malenfant et Robison 1994 : 64). Grâce à sa main-d'oeuvre bilingue, la Commission économique semble avoir plus que réussi à attirer les services de télécommunication, comme les industries de télémarketing, dans la région. Moncton est devenue la plus grande histoire à succès des provinces Atlantique pour ce qui est de la revitalisation d'une économie urbaine (Sancton 1994 : 47). *Le Globe and Mail*, dans son cahier des affaires, a déclaré en 1992 et en 1993 que le Grand Moncton constituait l'un des meilleurs lieux d'implantation d'une entreprise au Canada (Malenfant et Robison 1994 : 19).

Il est encore difficile de déterminer le rôle véritable que la Commission a joué dans le développement économique de la région. Par exemple, rien ne laisse supposer que la création de la Commission a pu, à elle seule, attirer de nouvelles industries dans la région du Grand Moncton. D'autres variables, dont le prix des terrains, l'accès aux marchés et la présence d'une main-d'oeuvre bilingue, ont probablement eu une influence plus déterminante sur l'afflux de nouveaux investissements dans la région de Moncton. Selon Sancton, dans une province de seulement 724 000 personnes administrée par un gouvernement provincial socialisant et axé sur l'essor du milieu urbain, les caractéristiques structurelles précises des administrations municipales ne revêtent probablement qu'une importance limitée (Sancton 1994 : 47).

2.5.1 Évaluation

Même s'il est vrai que de nombreuses municipalités canadiennes prennent une part active à leur développement économique, il est difficile de déterminer si leurs interventions permettent véritablement d'attirer de nouveaux investissements commerciaux ou industriels. En effet, aucune preuve concrète n'a été présentée pour confirmer que les stratégies de développement économique des municipalités ont réussi à attirer des investissements commerciaux ou industriels dans leur territoire (Niagara Region Review Commission 1989; Sancton 1994).

En 1988, la Commission d'examen de la région du Niagara a réalisé deux sondages en vue de déterminer si les activités des pouvoirs publics locaux avaient influé sur les décisions des investisseurs d'implanter une usine dans la région ou d'agrandir une usine qui s'y trouvait déjà. Le premier sondage portait sur les incidences des interventions des municipalités sur les décisions des entreprises de s'implanter dans la région (Niagara Region Review Commission 1989 : 230). Le questionnaire a été envoyé à 27 entreprises qui venaient de s'installer dans la région du Niagara. Neuf des 12 entreprises qui ont répondu au sondage ont indiqué que ni l'administration municipale, ni le gouvernement provincial ou fédéral n'avait influé sur leur décision de s'implanter dans la région.

Le deuxième sondage traitait des incidences des interventions des administrations locales sur les projets d'expansion des entreprises (Niagara Region Review Commission 1989 : 232). Vingt-huit des 91 entreprises qui ont reçu le questionnaire l'ont retourné. Les réponses révèlent une fois de plus que les interventions des administrations locales et régionales n'ont eu qu'une influence minimale sur les projets d'expansion des entreprises. Vingt des 28 entreprises qui ont rempli le questionnaire ont en effet indiqué

que les fonctionnaires locaux n'avaient eu aucune incidence sur leurs décisions en matière d'investissements.

Compte tenu du ralentissement économique qui caractérise les années 90, il est clair que tous les paliers de gouvernement se voient forcés de favoriser le développement économique et de promouvoir la création d'emplois. Toutefois, l'idée selon laquelle une bureaucratie locale plus importante et plus sophistiquée peut avoir plus de succès à attirer de nouveaux investisseurs tient peut-être plus du mythe que de la réalité, tout comme les prétendues économies d'échelle qui découlent du regroupement municipal. De nombreux facteurs géographiques importants, comme l'accès aux fournisseurs, la proximité des marchés principaux et le coût de la vie, échappent au pouvoir des fonctionnaires locaux. Au lieu de promouvoir directement le développement économique, les municipalités devraient plutôt se préoccuper de mettre en place une structure administrative et politique à la fois efficace et efficiente. L'administration municipale qui peut offrir un vaste éventail de services locaux et d'infrastructures physiques tout en maintenant les redevances publiques à des taux compétitifs réussira à attirer de nouveaux investisseurs, quelle que soit l'envergure de ses campagnes de promotion ou de ses stratégies de développement. En outre, de nombreuses activités qui, ordinairement, n'entrent pas dans les interventions de développement économique exercent en fait une influence capitale sur l'attractivité d'une municipalité aux yeux des investisseurs. Mentionnons notamment un réseau de transport bien développé, une main-d'oeuvre suffisamment bien formée et un processus administratif rationalisé et transparent qui permet de répondre rapidement aux besoins dans un marché global en pleine évolution.

2.6 CONCLUSION

Par suite de la diminution des subventions provinciales et du désir de la population de bénéficier de taux d'imposition plus faibles, le regroupement municipal peut constituer, dans certains cas, une solution intéressante pour améliorer l'efficacité et l'efficience des administrations locales. Toutefois, on peut se demander si les arguments que l'on invoque ordinairement en faveur du regroupement justifient sa pertinence véritable. Même si la plupart de ces arguments sont axés sur la réduction des frais de prestation des services, il n'existe aucune preuve concluante de rapports directs entre la taille des administrations locales et les économies d'échelle. En fait, le rehaussement des normes de services auquel se voient contraintes les municipalités moins bien nanties peut neutraliser tout gain résultant de l'accroissement de l'efficacité. Dans ces cas, il est plus que probable que les économies de coût prévues au chapitre de la prestation des services dans l'ensemble de l'entité municipale seront nulles.

Il existe des solutions de rechange au regroupement municipal qui peuvent, dans certains cas, mieux répondre aux besoins d'une municipalité donnée. En fait, il se peut même que ces solutions favorisent une plus grande efficience, car elles ne forceront pas les municipalités à procéder à un regroupement massif des structures administratives qui pourrait être fort coûteux. Le type de réforme municipale qui répondra le mieux aux exigences d'une région urbaine sera donc fonction des besoins particuliers de la municipalité en cause et des attentes des citoyens. Chacune des options de restructuration comporte des avantages et des désavantages et, en dernière analyse, il est très improbable qu'une municipalité trouvera une structure parfaite, compte tenu des nombreux intérêts locaux divergents.

Par exemple, les ententes intermunicipales et les organismes à vocation particulière peuvent constituer une solution économique dans le cas de municipalités qui planifient des initiatives de restructuration ou la prestation de nouveaux services. Cependant, la création d'une seule municipalité peut représenter une solution à la fois plus efficace et plus efficiente s'il faut exercer de nombreuses fonctions municipales et qu'un grand nombre d'organismes à vocation particulière sont nécessaires à cette fin. L'une des principales préoccupations que soulève la grande dépendance de certaines structures municipales à

l'égard des organismes à vocation particulière est l'absence de responsabilité politique de ces organismes. La création d'un nombre important de comités, de conseils et d'administrations locales peut aussi semer la confusion parmi les citoyens. Afin de favoriser la santé des régimes démocratiques au niveau local, la structure municipale doit veiller à l'instauration d'un mécanisme efficace permettant à la population de communiquer ses commentaires positifs ou négatifs sur les politiques et les décisions des autorités municipales. L'absence d'un tel mécanisme entraîne automatiquement la disparition de la responsabilité politique.

Lorsqu'il devient impossible de gérer les ententes intermunicipales ou les organismes à vocation particulière, le regroupement de plusieurs municipalités au sein d'une seule structure administrative ou la création d'une structure à deux paliers deviennent des options intéressantes. La structure à deux paliers comporte de nombreux avantages. En plus de créer une administration supérieure dotée des pouvoirs administratifs et politiques nécessaires pour coordonner adéquatement l'aménagement et la prestation de services dans la région, elle ne menace pas l'identité locale des municipalités de palier inférieur. Il peut s'agir là d'une solution efficace pour les municipalités qui veulent à tout prix protéger leur individualité. Même si le principe de la concurrence entre les municipalités qui sous-tend la théorie des choix politiques est inacceptable dans la culture politique du Canada, la diversité municipale ne favorise pas moins le caractère démocratique des institutions. Aussi longtemps que le principe d'équité sera respecté dans toutes les régions, cette diversité saura répondre plus efficacement aux besoins particuliers d'une communauté et préservera l'unicité de la culture politique et des traditions communautaires.

De plus, contrairement au regroupement de diverses municipalités en une structure à palier unique, l'administration à deux paliers peut favoriser la prestation de services publics selon une échelle plus appropriée qui sera fonction de la nature même du service offert. Le palier supérieur peut alors offrir les services municipaux pouvant entraîner des économies d'échelle, alors que les services ne comportant aucun effet d'échelle apparent ou entraînant même des déséconomies d'échelle peuvent rester la prérogative des entités municipales de palier inférieur.

La structure à deux paliers comporte un autre avantage : la souplesse de sa conception. En effet, un tel système politique peut favoriser la création d'une administration métropolitaine à deux paliers ou d'une structure politique à deux paliers plus souple. Par exemple, les localités comprises dans les districts régionaux de la Colombie-Britannique peuvent offrir des services, des installations et des programmes qui répondent à leurs propres besoins, ce qui encourage la diversité au sein des municipalités et la satisfaction accrue des besoins de la collectivité.

Par contre, la structure à deux paliers comprend aussi des désavantages, qui sont surtout reliés au manque de transparence sur le plan de la responsabilité et aux complexités éventuelles des mécanismes bureaucratiques et politiques. Le transfert de la responsabilité et de tout blâme entre les deux paliers d'administration sera un phénomène plus répandu si la structure politique choisie favorise un tel état de choses. Par exemple, le citoyen moyen peut avoir de la difficulté à départager les responsabilités en matière d'aménagement du territoire des municipalités de palier inférieur et de la municipalité de palier supérieur. Il ne saura donc pas à qui adresser ses plaintes ou critiques et ne pourra pas communiquer efficacement son mécontentement face à certaines décisions ou politiques. L'instauration d'un seul organe politique dont les responsabilités sont clairement définies peut favoriser l'obligation de rendre compte à la population, étant donné que chaque initiative politique sera clairement associée avec un service ou bureau quelconque. En outre, comme la population souhaite à l'heure actuelle une diminution de la lourdeur des institutions administratives, il peut être difficile, sur le plan politique, d'entériner une réforme politique visant à créer plusieurs paliers administratifs.

Finalement, le regroupement de plusieurs municipalités peut, dans certains cas, constituer la solution idéale. Dans certaines régions urbaines, notamment celles qui se caractérisent par la multiplicité des organismes et des administrations locales, l'intérêt que la population manifeste actuellement envers l'élimination de niveaux de pouvoirs publics peut n'être qu'une réaction aux complexités actuelles des administrations municipales. Certaines localités peuvent donc souhaiter mettre en place une seule administration transparente, même si ce type de structure municipale *peut* ne pas favoriser les contacts personnels, tels ceux que l'on retrouve dans les bureaux de quartier. Dans d'autres cas, les petites municipalités aux prises avec des difficultés financières considérables peuvent ne pas être viables sur le plan financier, soit parce que leur nombre d'habitants est trop faible, soit parce qu'elles ne possèdent pas les ressources financières nécessaires pour fournir un ensemble fondamental de services locaux (Nelson 1992; Bunch et Strauss 1992). Le regroupement de ces municipalités accroît la stabilité de l'assiette fiscale afin d'assurer la prestation adéquate de services municipaux. En fait, de nombreuses études réalisées à l'étranger révèlent que le regroupement de petites municipalités moins bien nanties peut augmenter leur stabilité financière.

Les graves manques d'équité entre les municipalités limitrophes justifient, eux aussi, le regroupement des municipalités. La fusion de municipalités adjacentes et le partage de leurs recettes peuvent accroître la stabilité de leur assiette fiscale et assurer, par conséquent, la prestation de services municipaux à un niveau équitable à l'échelle de la nouvelle municipalité. De plus, la grande municipalité qui réussit à offrir un éventail enrichi de services à toutes les municipalités membres augmente par le fait même son attractivité aux yeux des investisseurs. Toutefois, il faut assurer la responsabilité financière dans ces cas de partage des recettes, car le regroupement de diverses municipalités ne garantit pas à lui seul l'égalité dans la nouvelle agglomération. En effet, les ententes de partage de recettes peuvent donner lieu à des distorsions financières considérables étant donné que certaines municipalités membres peuvent subventionner *de façon inéquitable* les services municipaux d'autres municipalités.

Le principal désavantage des grandes structures à palier unique est le suivant : la diminution de l'accès des citoyens aux représentants élus. Si les changements structurels apportés dans la nouvelle municipalité accroissent le nombre de citoyens que représente chaque conseiller municipal, l'importance de chaque vote diminue, ce qui signifie que les représentants élus sont moins sensibles aux désirs et aux opinions des citoyens. De plus, la création d'une grande entité municipale peut ne pas constituer, dans certains cas, une solution appropriée aux problèmes particuliers d'une région donnée. La nature même des préoccupations municipales et des attentes des citoyens peut nécessiter l'adoption d'une structure municipale plus fractionnée et plus sensible aux besoins locaux. L'un des meilleurs exemples est sans contredit la disparité des besoins de services et des attentes des citoyens des municipalités rurales et urbaines. Le regroupement de municipalités de ce genre peut entraîner une augmentation des impôts fonciers dans la municipalité rurale par suite des besoins de services dans la municipalité urbaine.

Nous avons passé en revue dans le présent chapitre le cadre théorique qui sous-tend les arguments pour et contre le regroupement des municipalités et jeté les bases des cinq prochains chapitres, dans lesquels nous évaluons, de façon détaillée, cinq exemples de regroupement municipal au pays. Les chapitres 3 à 7 présentent en effet une étude plus exhaustive des incidences de la restructuration sur les systèmes financier, politique et administratif de chaque municipalité, des avantages à court terme et des problèmes qu'ont soulevés les initiatives de réforme et la phase de transition.

CHAPITRE 3

Colombie-Britannique

Des cinq provinces visées par le présent rapport, la Colombie-Britannique est la seule à ne pas prendre de mesures actuellement pour promouvoir le regroupement municipal. La capacité des districts régionaux de cette province de répondre aux besoins changeants des municipalités en matière de prestation de services et de gestion explique, en grande partie, cette situation. En effet, le système des districts régionaux réussit à tenir compte des nouvelles exigences des municipalités sans que celles-ci soient obligées de procéder à des initiatives de restructuration à grande échelle. Selon Brian Walliser, directeur des politiques et de la recherche du ministère des Affaires municipales :

Au risque de simplifier outre mesure la situation, nous reconnaissons que les problèmes liés à la production de services, problèmes surtout techniques, ne nécessitent pas le regroupement des municipalités. Voilà pourquoi ce genre d'initiatives n'est pas très répandu chez nous. De plus, nous n'envisageons cette solution qu'en présence de problèmes politiques importants (O'Brien 1993 : 55-56). (notre traduction)

Le regroupement des municipalités en Colombie-Britannique reste surtout une initiative locale, même si le gouvernement provincial accorde une aide financière aux municipalités qui veulent étudier cette question. La réduction des dépenses au titre des services policiers constitue, pour le gouvernement, le seul avantage identifiable du regroupement de municipalités. En effet, étant donné que la Colombie-Britannique assume la totalité des dépenses liées aux services policiers dans les municipalités comptant moins de 5 000 habitants, la création d'entités municipales plus importantes diminue les dépenses du gouvernement provincial à ce chapitre.¹

3.1 DISTRICTS D'ABBOTSFORD ET DE MATSQUI

Avant 1995, la ville d'Abbotsford se composait de deux municipalités distinctes : le district de Matsqui et celui d'Abbotsford. Cette ville, qui se trouve dans le district régional Central Valley Fraser (à environ 70 kilomètres de Vancouver), avait connu un accroissement démographique important qu'expliquait, en partie, l'accessibilité accrue à la région métropolitaine de Vancouver.² La croissance rapide des deux municipalités est partiellement à l'origine des négociations sur la fusion (Districts of Abbotsford and Matsqui 1993 : 12). En effet, la coordination des projets d'aménagement futurs dans les deux districts préoccupait les autorités compétentes. Même si l'on reconnaissait que les deux municipalités avaient réussi à composer avec la croissance démographique survenue au début des années 1990, on estimait aussi qu'une collaboration accrue entre les deux municipalités pourrait renforcer de nombreuses fonctions municipales, dont la planification des transports, la revitalisation du centre de chaque ville et l'aménagement de nouveaux lotissements résidentiels et de projets à grande échelle.

L'intensité croissante du conflit entre les deux districts en ce qui concerne les comités mixtes de services a, elle aussi, influé sur les discussions liées au projet de regroupement. Matsqui et Abbotsford avaient instauré de nombreux programmes intermunicipaux (lutte contre les incendies, traitement des eaux usées,

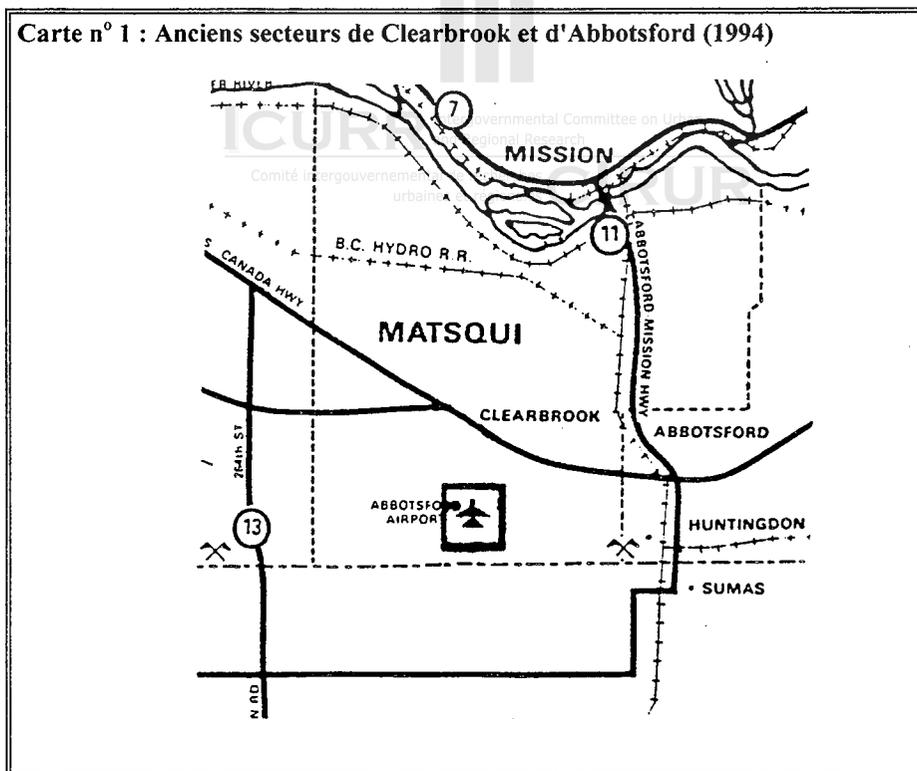
¹ Les municipalités comptant plus de 15 000 habitants doivent assumer 90 pour cent des dépenses au titre des services policiers.

² À la fin de 1995, trois districts régionaux (Central Valley Fraser, Dewdney-Alouette et Fraser-Cheam) ont fusionné pour constituer le district régional de la vallée du Fraser.

approvisionnement en eau) et constitué une commission des loisirs. La prestation en commun de ces services soulevait cependant un certain nombre de problèmes. Premièrement, le processus décisionnel des commissions mixtes était lourd, ce qui est normal quand deux conseils municipaux sont en cause. Les questions de surreprésentation et de financement étaient elles aussi problématiques. En effet, les comités mixtes comprenaient un nombre égal de représentants de chaque municipalité, mais Matsqui assumait 75 pour cent des dépenses, d'où un certain nombre de querelles (Price Waterhouse 1990 : 26). En raison de ces nombreux conflits, il était prévu de démanteler les comités mixtes à moins qu'il ne soit possible d'améliorer le processus décisionnel et de résoudre les problèmes de surreprésentation et de financement (Price Waterhouse 1990). En cas de dissolution des comités mixtes, on estimait aussi que les dépenses de prestation de services de Matsqui et Abbotsford augmenteraient.

Le regroupement des deux districts représentait donc une solution possible à la lourdeur du processus décisionnel et à l'inégalité du financement des opérations mixtes. On estimait aussi qu'une administration unique pourrait répondre plus rapidement aux besoins des divers services municipaux et définir l'orientation des interventions nécessaires pour faire face aux exigences futures de la région. Les deux municipalités ont demandé à un bureau d'experts-conseils du secteur privé de mener une étude sur les conséquences de tout projet de regroupement. Dans leur rapport, les experts-conseils ont précisé que le regroupement des deux districts pourrait donner lieu à des économies annuelles de plus de deux millions de dollars (Price Waterhouse 1990 : 69).

Les habitants du district de Matsqui ont vigoureusement appuyé le projet de regroupement dès le début, mais ceux d'Abbotsford ont manifesté une grande hésitation (O'Brien 1993). Le premier référendum sur la fusion de Matsqui et d'Abbotsford, organisé en 1990, n'a pas été fructueux, car il a été impossible d'obtenir la majorité des voix dans les deux districts. À Matsqui, 86 pour cent des électeurs favorisaient le regroupement, mais à Abbotsford, seulement 45 pour cent des citoyens l'approuvaient. Toutefois, le deuxième référendum, organisé en 1993, a été couronné de succès : 58 pour cent des résidents d'Abbotsford et 77 pour cent de ceux de Matsqui ont approuvé le regroupement des deux districts.



3.1.1 Limites territoriales et structure de l'administration locale

Les districts d'Abbotsford et de Matsqui étaient des exemples parfaits de deux localités contiguës qui fonctionnaient comme une seule entité socio-économique même si elles étaient régies par deux administrations municipales distinctes. Les noyaux urbains limitrophes d'Abbotsford et de Clearbrook ne suivaient que de façon imprécise les limites municipales de chaque localité (voir carte n° 1).³ En fait, de nombreux résidents de Clearbrook avaient Abbotsford comme adresse postale et l'aéroport situé à Matsqui s'appelait Aéroport d'Abbotsford. Finalement, les nombreux programmes intermunicipaux qui unissaient Matsqui et Abbotsford depuis une trentaine d'années renforçaient eux aussi ces liens. La carte n° 2 indique les anciennes limites territoriales des municipalités de Matsqui et d'Abbotsford.

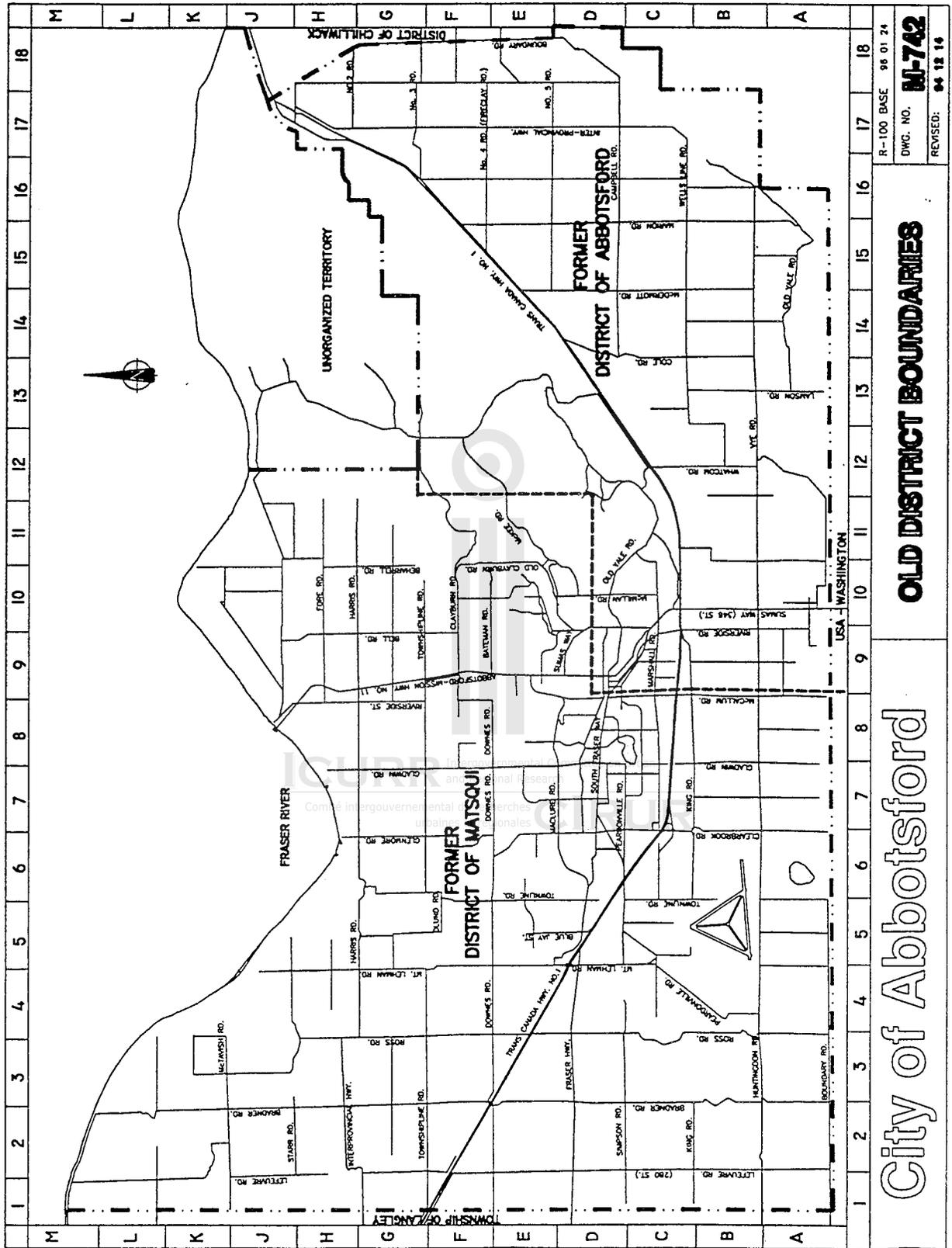
Avant le regroupement, les deux districts ont été constitués en personne morale et leur gestion a été confiée à un conseil élu. Chaque district comprenait un maire et six conseillers, tous élus par l'ensemble de la population. L'écart démographique important entre les deux municipalités a signifié que Matsqui a maintenu un rapport habitants-représentant élu beaucoup plus élevé. En fait, les données de recensement de 1991 révélaient que le rapport habitants-représentant élu à Matsqui était de 1 conseiller pour 9 723 habitants, alors qu'à Abbotsford, il était seulement de 1 pour 2 695.

Matsqui et Abbotsford faisaient tous les deux partie du district régional Central Fraser Valley. Le conseil régional, l'organe décisionnel du district régional, se composait de représentants élus des municipalités membres et des secteurs électoraux non érigés en municipalité. Les deux municipalités étaient également membres du district régional de Vancouver pour ce qui est des parcs régionaux. Finalement, Matsqui faisait partie du district régional Dewdney-Alouette par suite du harnachement et du fonctionnement de la source municipale d'eau à Norrish Creek.



³ En 1994, Clearbrook comprenait les deux tiers de la concentration urbaine de Matsqui et était considéré comme le centre commercial du district.

Carte n° 2 : Anciennes limites des districts (1994)



City of Abbotstford

OLD DISTRICT BOUNDARIES

R=100 BASE 98 01 24
 DWC. NO. **NI-742**
 REVISED: 94 12 14

3.1.1.1 *Effectifs des municipalités et des organismes à vocation particulière*

Avant le regroupement, le personnel à plein temps du district de Matsqui était de loin supérieur à celui d'Abbotsford. Cet écart résultait à la fois d'une différence démographique importante et d'une manière particulière d'aborder la prestation des services. En effet, Matsqui fournissait la plupart de ses services par l'entremise de son propre personnel, alors qu'Abbotsford avait plutôt tendance à céder la prestation des services au secteur privé. Par exemple, à Abbotsford, le service de ramassage des ordures ménagères et les services policiers étaient privatisés (la GRC assurait les services policiers). Le tableau 1 illustre la composition du personnel à temps plein des deux municipalités et des organismes à vocation particulières des deux anciens districts.

Tableau 1 : Effectifs des municipalités et des organismes à vocation particulière avant le regroupement

Municipalité	Personnel	Org. à voc. part.	Personnel
Abbotsford	82	Commission mixte des loisirs	53
Matsqui	221	Service mixte des pompiers	30
		Abbotsford (GRC)	37
		Police de Matsqui	35

Districts of Abbotsford and Matsqui. 1993. *Abbotsford-Matsqui Amalgamation Vote*. Trousse d'information interne.

3.1.2 **Population**

Les données de recensement de 1991 indiquent que les deux districts comprenaient en tout environ 87 000 habitants. Matsqui comptait approximativement 68 000 habitants alors qu'Abbotsford n'en comptait qu'à peu près 19 000. Les deux localités ont connu un accroissement démographique rapide au cours des 15 dernières années. En fait, entre 1981 et 1986, *l'agglomération de recensement de Matsqui*, qui comprenait les districts de Matsqui, d'Abbotsford et de Mission, constituait l'agglomération de recensement à plus forte croissance au pays. Cet accroissement démographique devait se poursuivre et les prévisions démographiques pour la région étaient les suivantes : 136 000 habitants en 2001 et 173 000 en 2011. En 1996, la population de la ville d'Abbotsford se chiffrait à environ 106 000 habitants. (Matsqui 1994; City of Abbotsford 1996).

3.1.3 **Finances des municipalités**

3.1.3.1 *Impôts fonciers et taux d'imposition*

Des différences notables existaient entre les deux municipalités sur le plan de l'assiette foncière. La catégorie «Impôt général» du rôle d'évaluation de 1994 indique que la valeur fiscale totale des biens immobiliers du district de Matsqui s'élevait à 4 715 100 000 \$ (4 017 000 000 \$ pour les biens résidentiels et 698 100 000 \$ pour les biens non résidentiels) et que celle des biens fonciers du district d'Abbotsford s'élevait à 1 565 000 000 \$ (1 259 000 000 \$ pour les biens résidentiels et 306 000 000 \$ pour les biens non résidentiels). Cependant, l'évaluation par habitant de l'assiette fiscale révèle que la

valeur de l'évaluation de la matière imposable de Matsqui s'élevait à approximativement 69 000 \$ par habitant, mais que celle d'Abbotsford se situait autour de 83 000 \$ par habitant.⁴

En ce qui concerne les caractéristiques générales de l'évaluation, il importe de signaler que le district de Matsqui possédait l'assiette d'évaluation commerciale la plus élevée et que cette assiette devait augmenter comparativement à celle d'Abbotsford (Price Waterhouse 1990). Toutefois, les immeubles résidentiels les plus chers étaient concentrés à Abbotsford et Matsqui comportait un nombre de maisons en rangée proportionnellement plus élevé (O'Brien 1993 : 57). Abbotsford disposait aussi d'une assiette d'évaluation des services publics élevée, dont la valeur en 1990 était près de deux fois supérieure à celle de Matsqui (Price Waterhouse 1990 : 13). En 1993, par exemple, l'évaluation des services publics représentait 15 pour cent des recettes fiscales générales d'Abbotsford, mais seulement 2 pour cent de celles de Matsqui (Districts of Abbotsford and Matsqui 1993 : 5).

Tableau 2 : Taux d'imposition municipale en 1994 — Imposition par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable*

	Abbotsford	Matsqui
Biens résidentiels	5,95	6,88
Biens commerciaux	18,50	14,38
Industries légères	24,99	9,45
Grandes industries	22,55	28,33
Services publics	46,32	36,69

* Ces taux ne comprennent pas les impôts scolaires.

Par suite de différences sur les plans de la conception du financement des services locaux et de la nature des assiettes d'évaluation, les taux d'imposition des différentes catégories de biens fonciers dans les deux districts variaient considérablement. Par exemple, les taux d'imposition des biens résidentiels et agricoles étaient plus hauts à Matsqui qu'à Abbotsford, mais, dans ce district, les taux d'imposition des biens industriels et commerciaux étaient plus élevés (voir le tableau 2). La campagne active que menait Matsqui pour attirer de nouvelles entreprises expliquait les faibles taux d'imposition des biens commerciaux. Quant à Abbotsford, l'assiette d'évaluation plus élevée constituée de services publics lui permettait de maintenir des taux de millièmes plus bas sur les biens résidentiels. (Price Waterhouse 1990).

⁴ Les données de recensement de 1991 ont servi au calcul des valeurs par habitant.

3.1.3.2 Dette des municipalités

En janvier 1994, la dette sous forme de débentures du district d'Abbotsford s'élevait à 959 \$ par habitant, tandis que celle du district de Matsqui ne se chiffrait qu'à 327 \$ par habitant (City of Abbotsford 1996). Toutefois, comme l'excédent au poste des réserves générales de chacun des deux districts était supérieur à la dette à long terme, la situation financière des deux municipalités était réputée bonne avant l'initiative de regroupement.

3.1.4 Mesures législatives

En Colombie-Britannique, la partie 24 de l'article 772 de la loi sur les municipalités (*«Municipal Act»*), qui porte sur le regroupement et la division des districts régionaux et les modifications de leurs limites territoriales, précise les modalités du processus juridique de regroupement. En plus de définir le cadre juridique applicable au processus de regroupement, la loi autorise le ministre des Affaires municipales à proposer l'affectation ou la répartition des éléments d'actif et de passif des municipalités visées par toute initiative de restructuration.

En outre, la partie A des règlements pris en application de la loi sur le partage des recettes (*«Revenue Sharing Act»*) autorise le ministre des Affaires municipales à accorder une subvention à toute municipalité qui veut étudier, planifier, organiser ou mettre en oeuvre un projet de création ou de réorganisation d'une administration municipale ou d'un district régional ou de modification de ses fonctions (Ministère des Affaires municipales de la Colombie-Britannique 1993 : 2). Le montant maximal de la subvention qui peut être accordé à cette fin au cours d'un exercice donné est fixé à 40 000 \$.

3.2 CITÉ D'ABBOTSFORD — APRÈS LE REGROUPEMENT

Le 1^{er} janvier 1995, les districts de Matsqui et d'Abbotsford ont fusionné pour former la cité d'Abbotsford. Le nom de la nouvelle municipalité a fait l'objet d'un référendum, tout comme la décision de regrouper les deux districts. Étant donné que la fusion des deux districts était volontaire et avait fait l'objet d'un plébiscite, la population a, règle générale, bien réagi au regroupement. Lorsque nous l'avons rencontrée pour les besoins de la présente étude, Hedda Cochran, directrice générale d'Abbotsford, a déclaré que les initiatives antérieures de collaboration entre les deux municipalités, dont témoignaient les nombreuses ententes intermunicipales, avaient facilité le processus de regroupement. Elle a également souligné que les débats sur la fusion avaient duré une vingtaine d'années et qu'en conséquence, la population était bien informée et appuyait, dans son ensemble, le projet. Quant à lui, George Ferguson, maire de la cité d'Abbotsford, a précisé que l'accroissement du nombre de bénévoles, qui s'élevait à approximativement à 6 000, avaient contribué à l'unification des deux collectivités.

L'élément le plus litigieux du processus de restructuration est apparu pendant la phase de transition. Les services policiers ont soulevé, et continuent toujours de soulever, les passions de certains citoyens. L'objet de la controverse était le suivant : devait-on garder la police municipale de Matsqui ou le détachement de la GRC d'Abbotsford? Deux facteurs ont influé sur la décision : la taille du corps de police et l'incertitude face à l'impartition des services policiers. Étant donné que le service de police de Matsqui employait une centaine de personnes de plus, on estimait que la fusion, à l'interne, des forces de police réduirait considérablement les incidences sur la collectivité. De plus, la GRC ne savait pas trop si elle allait continuer d'assurer des services policiers. Abbotsford ne savait donc pas si la GRC allait

renouveler son contrat ou non. Selon le maire de la nouvelle municipalité, il est devenu apparent, pendant la phase de transition, que les services de la GRC n'étaient pas disponibles.

Deux organismes municipaux ont participé au processus de regroupement : le conseil mixte, qui comprenait les quatorze membres des anciens conseils de Matsqui et d'Abbotsford, et le comité de la haute direction. Les premiers débats sur le regroupement ont eu lieu en 1977, quand les deux conseils ont autorisé la première étude sur le regroupement des deux municipalités. En 1990, une deuxième étude a été réalisée et menée, elle aussi, par un bureau d'experts-conseils du secteur privé. Finalement, en 1993, la trousse d'information interne qu'avaient réalisée les deux districts précisait les incidences administratives, politiques et financières prévues du regroupement. Ce fut la dernière étude de faisabilité avant le regroupement des deux districts.

Les deux conseils ont disposé d'une année entre le référendum et le regroupement pour fixer les structures politiques et administratives de la nouvelle municipalité et traiter de la dotation en personnel et de l'harmonisation des politiques et des procédures. Toutes les décisions ont finalement été prises par voie de consensus. À cette fin, les membres des deux conseils ont consacré une dizaine d'heures par semaine, pendant douze mois, à la résolution de leurs conflits. Ils ont aussi rencontré les représentants du gouvernement provincial pendant plus de 80 heures pour négocier diverses questions liées au regroupement. À l'heure de la fusion, tous les conflits avaient été résolus.

3.2.1 Nouvelle structure politique et administrative

Le conseil de la cité d'Abbotsford se compose actuellement de 10 conseillers et d'un maire. Les anciens conseils d'Abbotsford et de Matsqui comprenaient trois conseillers élus de plus. Tous les conseillers sont encore élus par l'ensemble de la population. Depuis l'instauration de la nouvelle structure, l'accès aux représentants élus s'est quelque peu amélioré à Matsqui, mais il a diminué à Abbotsford (voir le tableau 3).

Tableau 3 : Évolution du système de représentants élus

AVANT LE REGROUPEMENT		
	Conseillers élus	N^{bre} d'hab. par représentant
District de Matsqui	6 conseillers et 1 maire	9 700
District d'Abbotsford	6 conseillers et 1 maire	2 700
APRÈS LE REGROUPEMENT		
	Conseillers élus	N^{bre} d'hab. par représentant
Cité d'Abbotsford	10 conseillers et 1 maire	7 900

La nouvelle structure politique a soulevé certains problèmes. Pendant la phase de transition, le «conseil des onze» a semblé «quelque peu dysfonctionnel» et la nouvelle organisation politique n'a pas satisfait toutes les parties intéressées. En outre, avant le regroupement des municipalités, on s'attendait à ce que certains dirigeants protègent les intérêts des anciens districts. Il semble que les membres du nouveau conseil municipal agissent de la sorte.

3.2.1.1 Administration

Les nouveaux bureaux administratifs de la cité d'Abbotsford se trouvent dans l'ancien district de Matsqui et, en fait, dans l'immeuble qui abritait le siège de l'administration de ce district. En installant ses locaux dans un immeuble existant, la nouvelle cité d'Abbotsford a pu réduire les dépenses en immobilisations liées à la restructuration. En outre, il n'a pas été nécessaire de déménager ni les employés municipaux de Matsqui, le contingent le plus important, ni leur équipement, ce qui a contribué aux économies de coûts.

Avant la fusion, on prévoyait une réduction des dépenses administratives par suite de la diminution des doubles emplois et du licenciement de 26 employés municipaux, principalement des cadres et des employés de soutien. Le nombre d'employés municipaux à temps plein de l'année précédente, qui s'élevait à 572, devait être ramené à 546, d'où des économies annuelles d'environ un million de dollars. En 1995, après le regroupement, 27 employés municipaux avaient effectivement reçu leur congé. Les économies de coût prévues ont donc été réalisées.

En 1996, la cité d'Abbotsford a cependant engagé 27 nouveaux employés à temps plein (voir le tableau 4). Le nombre total de fonctionnaires municipaux, qui s'élevait maintenant à 572 employés à temps plein, correspondait une fois de plus aux effectifs antérieurs au regroupement. Les services de pompiers, de policiers et de loisirs ont tous augmenté leurs effectifs à temps plein. Toutefois, aucun d'eux n'avait licencié du personnel en 1995 par suite de la fusion. Par conséquent, l'augmentation des effectifs ne s'est pas produite dans les services où le «personnel en double» avait été éliminé.

Services	1995	1996
Administration (y compris services d'information)	31	31
Services techniques	160	163,5
Aménagement	41	40,1
Finances	27	27
Parcs et loisirs	78	82
Lutte contre les incendies	32	44,4
Policiers civils	56	56
Membres du corps policier	120	128
Total	545	572

La directrice générale, H. Cochran, a déclaré que les nouveaux employés étaient nécessaires pour répondre à l'élévation de la demande de services d'une population croissante. L'augmentation des effectifs dans les services en cause aurait été nécessaire de toute façon, que les anciens districts fusionnent ou non. Par exemple, l'engagement de douze nouveaux pompiers faisait suite à une promesse que les deux districts avaient faite au service conjoint de lutte contre les incendies avant le référendum sur le regroupement. Selon la directrice générale, cette décision se fondait sur les besoins croissants de la collectivité, même en l'absence de toute initiative de regroupement.

Avant la fusion des deux municipalités, il était aussi prévu qu'aucune augmentation de salaire ne serait accordée par suite de la modification des niveaux de spécialisation nécessaire des employés ou de

l'augmentation de leur charge de travail. Comme prévu, aucune majoration salariale supérieure à l'indemnité de vie chère, soit 1,5 pour cent en moyenne, n'a été accordée en 1994 et 1995 (voir le tableau 5). La ventilation détaillée des dépenses de fonctionnement antérieures et postérieures au regroupement, par service municipal, figure au tableau 5. L'accroissement des dépenses d'administration générale, qui s'élevaient à 1 086 400 \$, représente une partie des coûts de transition non renouvelables liés au regroupement.

La phase de transition a constitué, pour certains fonctionnaires municipaux, une période difficile de réadaptation en raison, notamment, des problèmes associés aux nombreuses réorganisations structurelles. Par exemple, la réimplantation de l'administration, l'adoption de nouvelles normes de travail et l'accroissement du travail en équipe au sein de la nouvelle municipalité ont touché tous les employés municipaux. Ceux-ci ont également fait face à une augmentation importante de leur charge de travail, ce qui a retardé le traitement des demandes, des plaintes, etc.

3.2.1.2 Évolution de la structure administrative

L'administration de l'ancien district de Matsqui, fondée sur le système conseil-directeur général, est restée intacte, mais d'importantes modifications ont été apportées au mode d'administration du district d'Abbotsford. Ce district possédait en effet un système complexe de comités et les conseillers municipaux supervisaient le fonctionnement des divers services. La nouvelle administration municipale a adopté le régime en vigueur dans l'ancien district de Matsqui, à savoir le système conseil-directeur général, au sein duquel le directeur général occupe les fonctions de principal administrateur de la ville.

Le projet de restructuration administrative a touché d'autres services, dont celui des parcs, qui relevait auparavant du service des travaux publics dans les deux anciens districts et qui a fusionné avec celui des loisirs. Des modifications ont également été apportées aux services offerts en commun. La commission des loisirs exerce maintenant uniquement un rôle consultatif et le service des pompiers, offert en exploitation conjointe, relève maintenant de l'administration municipale. Un certain nombre d'autres conseils, qui constituaient des organismes distincts au sein de l'ancienne structure, ont fusionné pendant la période de regroupement, notamment la commission des services policiers, la commission de développement économique et la commission des dérogations.

3.2.2 Évolution de la fonction de prestation de services et d'autres fonctions municipales

Les deux anciens districts prévoient que les frais de prestation de trois services municipaux seraient différents après le regroupement. Ils s'attendaient, en fait, à une diminution des frais des services policiers et des services d'administration générale, mais à une augmentation des dépenses d'approvisionnement en eau. En ce qui concerne les normes de services, les anciens districts d'Abbotsford et de Matsqui prévoient un rehaussement des normes de qualité après le regroupement, notamment dans les domaines de l'aménagement du territoire et des services techniques, de l'inspection des bâtiments, du ramassage des ordures ménagères, des parcs et du développement économique.

Les districts entrevoyaient aussi un accroissement de l'impartition de services au secteur privé. Jim Trueman, chef du service d'information budgétaire et financière, a déclaré que la cité d'Abbotsford étudiait la possibilité de confier au secteur privé le ramassage des ordures ménagères dans le secteur rural de l'ancien district de Matsqui. Toutefois, Hedda Cochran, la directrice générale, a souligné que la prestation de services par le secteur privé est une question qui est davantage soumise à l'influence des «courants politiques» à tous les paliers gouvernementaux qu'au regroupement des deux municipalités. Les sections qui suivent portent sur diverses fonctions municipales et illustrent en détail la nature des changements occasionnés par la fusion.

Tableau 5 : Ville d'Abbotsford — Comparaison des dépenses de fonctionnement engagées avant et après le regroupement

Écarts — Dépenses de fonctionnement (en dollars)

Augmentation (en \$)	Diminution (en \$)	
Interventions législatives		94 600
Administration générale	1 086 400 ¹	
Police	265 000 ²	
Pompiers		147 000
Administration des travaux publics et services techniques		235 000
Voirie		1 168 800
Cimetières		31 600
Déchets solides	165 000 ³	
Édifices publics		124 000
Parcs et loisirs	805 800 ⁴	
Aménagement		109 100
Inspections		131 000
Contrôle des digues		10 100
	2 322 200	2 051 200
Total des dépenses en 1994 ⁵	46 098 726	
Total des dépenses en 1995	46 367 832	
Augmentation	269 106	

1 Augmentation résultant d'une dépense de fusion ponctuelle de 1 147 850 \$

2 Augmentation résultant de l'engagement d'un agent de plus et de l'octroi d'une majoration salariale de 1,5 pour cent au personnel du service

3 Augmentation résultant du rehaussement des niveaux de service (nettoyage printanier et automnal)

4 Augmentation résultant du rehaussement des niveaux de service (nouvelle patinoire et parcs)

5 Les dépenses de fonctionnement de 1994 et 1995 étaient supérieures aux données présentées dans l'une quelconque des deux catégories de dépenses. Les autorités municipales n'ont pas tenu compte des frais de la dette, des virements à leurs propres fonds et réserves et des virements à des organismes de l'extérieur, car elles étaient d'avis que la suppression de ces dépenses permettrait d'obtenir une meilleure approximation des dépenses réelles de fonctionnement.

City of Abbotsford, 1995. *Comparison of Pre- and Post-Amalgamation Operational Expenditures.*

3.2.2.1 Aménagement

L'un des plus grands avantages prévus de la fusion était le suivant : une meilleure coordination de l'aménagement des nouveaux lotissements résidentiels et commerciaux dans la région. Les autorités croyaient en effet que les fonctions d'aménagement seraient plus efficaces dans les anciens districts étant donné qu'elles seraient mieux coordonnées. Et elles ont eu raison. La cité d'Abbotsford a adopté un nouveau plan officiel et un règlement de zonage en juillet 1996.

3.2.2.2 *Développement économique*

Les deux municipalités avaient toujours été considérées comme un seul marché économique. Toutefois, seul l'ancien district de Matsqui avait mis sur pied une véritable commission de développement économique. Cette commission, dotée d'un employé à temps plein, avait pour objectif d'attirer de nouveaux investissements dans le district et d'appuyer les entreprises locales. Une étude réalisée en 1990 a révélé que l'agent de développement économique de Matsqui entretenait trois fois plus de contacts avec les entreprises de l'extérieur que le personnel du service d'aménagement d'Abbotsford, responsable du développement économique dans ce district. (Price Waterhouse 1990 : 31).

En outre, les renseignements fournis par les services responsables du développement économique dans les deux districts prêtaient souvent à confusion et étaient même inexacts dans certains cas par suite du recoupement des codes postaux. Les agents des deux municipalités estimaient aussi qu'ils devaient expliquer longuement aux investisseurs les différences entre les règlements d'aménagement des deux districts.

Depuis le regroupement, la responsabilité du développement économique incombe principalement à la commission de développement économique de Matsqui. La cité d'Abbotsford fournit maintenant une trousse de renseignements économiques sur l'ensemble de la région. Par suite de la «visibilité» accrue de la municipalité, ses efforts de marketing semblent couronnés de succès. Elle a aussi adopté un nouveau plan stratégique.

3.2.2.3 *Politiques environnementales*

L'ancien district de Matsqui avait mis au point un programme important de protection de l'environnement, contrairement au district d'Abbotsford. Après la fusion des deux districts, la cité d'Abbotsford a retenu le programme de politiques environnementales de Matsqui et le directeur du service de protection de l'environnement de Matsqui est devenu responsable du programme environnemental de la nouvelle municipalité. La plupart des politiques environnementales de la ville figurent dans son plan officiel.

3.2.3 **Évolution de la situation financière**

3.2.3.1 *Coûts de la fusion*

Le processus de regroupement a entraîné des dépenses ponctuelles d'environ 1 150 000 \$, dont 477 000 \$ au titre de la modification des règlements de zonage et de l'adoption d'un nouveau plan communautaire officiel. L'harmonisation des forces policières et des services techniques a constitué une autre dépense importante pendant la phase de transition. Si l'on se fonde sur les données de recensement de 1991, le regroupement des districts de Matsqui et d'Abbotsford a coûté approximativement 13,21 \$ par habitant. Le gouvernement provincial a assumé le tiers des dépenses liées à la fusion et les deux districts ont payé à parts égales les deux autres tiers.

3.2.3.2 *Impôts fonciers et modifications des taux*

Les différences qui existaient entre les taux d'imposition des deux districts avant le regroupement disparaîtront progressivement sur une période de cinq ans. Les taux applicables à chaque catégorie de biens fonciers subiront une modification de 20 pour cent jusqu'à la fin de la période d'harmonisation.

Les taux visant chaque catégorie de biens non résidentiels seront majorés, tandis que ceux qui frappent les biens résidentiels, qui seront uniformisés, seront relevés dans l'ancien district d'Abbotsford et abaissés dans celui de Matsqui.

Tableau 6 : Évolution prévue des taux d'imposition

Municipalité	Catégorie de biens	Nature du changement
Ancien district d'Abbotsford	Biens résidentiels	Augmentation
	Terres agricoles	Augmentation
Ancien district de Matsqui	Biens résidentiels	Diminution
	Services publics	Augmentation
	Industries légères	Augmentation
	Commerces	Augmentation
	Loisirs/But non lucratif	Augmentation

L'augmentation des recettes consécutive au relèvement des taux d'imposition sur les biens non résidentiels vise à compenser la réduction des impôts fonciers frappant les résidences dans la nouvelle ville. Le but ultime de cette mesure est le suivant : augmentation de 2,6 pour cent des recettes provenant des impôts sur les biens non résidentiels et diminution correspondante de celles qui proviennent des impôts sur les biens résidentiels. Il est prévu qu'à la fin de la période de cinq ans, les coefficients fiscaux de la cité d'Abbotsford seront semblables à ceux des municipalités voisines. Le tableau 6 illustre l'évolution prévue des taux, par catégorie de biens, au cours des cinq prochaines années.

Les écarts réels entre les taux d'imposition par catégorie de biens entre 1993 et 1996 figurent au tableau 7. Les deux anciens districts ont considérablement réduit les taux d'imposition frappant les biens résidentiels et commerciaux et cette baisse a été beaucoup plus rapide dans l'ancien district d'Abbotsford. En fait, depuis 1993, les impôts frappant les biens résidentiels à Abbotsford ont baissé pratiquement deux fois plus vite que ceux de Matsqui.

Toutefois, les taux d'imposition applicables aux deux catégories de biens avaient commencé à baisser avant la fusion (voir le tableau 7). La croissance rapide de la région a également contribué, en partie, à la diminution des taux. En effet, la valeur fiscale totale des biens des deux districts est passée d'approximativement 5 360 000 000 \$ en 1993 à 6 770 000 000 en 1996, soit une augmentation de plus de 26 pour cent sur trois ans.

Une tendance intéressante se dégage également dans la catégorie des *biens industriels*. En 1993, le taux d'imposition des *grandes industries* était pratiquement identique dans les deux districts. Toutefois, ce taux avait baissé, en 1996, d'environ 16 pour cent dans l'ancien district de Matsqui et augmenté de plus de 19 pour cent dans l'ancien district d'Abbotsford. L'instauration progressive d'un taux uniforme est plus apparente dans la catégorie des *industries légères*. En 1993, le taux d'imposition foncière de Matsqui correspondait à environ 35 pour cent de celui d'Abbotsford, mais, en 1996, le taux de cet ancien district se situait à approximativement 50 pour cent de celui d'Abbotsford. Finalement, les taux frappant les services publics ont augmenté dans les deux anciennes municipalités.

3.2.3.3 Dette municipale

Étant donné que la position débitrice nette des deux anciens districts (une fois que l'on avait tenu compte des excédents dans les fonds de réserve générale) était plus ou moins la même, la cité d'Abbotsford a fusionné et pris en charge les dettes des deux districts. Les nouvelles autorités municipales ont également décidé de respecter tous les engagements que les deux districts avaient pris en matière de projets d'immobilisations, qui s'élevaient à environ 8 millions de dollars.

Toutefois, il n'est pas toujours nécessaire, dans le cas d'une fusion, que les municipalités membres combinent leurs dettes. Si leur position débitrice nette varie considérablement, chaque municipalité peut rester responsable de sa propre dette. Par exemple, dans une étude récente sur la restructuration de diverses municipalités dans la vallée de la Comox, le ministère des Affaires municipales et du Logement de la Colombie-Britannique (1996) a déclaré que les dispositions financières prévues dans l'éventuel acte de fusion pouvaient être rédigées de façon que la municipalité de Courtenay et celle de Comox restent chacune responsables de leurs propres dettes (Colombie-Britannique, ministère des Affaires municipales et du Logement 1996 : 6).



Tableau 7 : Taux municipaux d'imposition de 1993 à 1996 — Imposition par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable*

Variations des taux applicables aux biens résidentiels par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable

	Abbotsford	% d'écart	Matsqui	% d'écart
1993	6,5918		7,1260	
1994	5,9570	-9,63	6,8882	-3,41
1995**	5,8705	-1,45	6,8338	-0,72
1996**	5,6450	-3,84	6,5904	-3,56

Variations des taux applicables aux biens commerciaux par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable

	Abbotsford	% d'écart	Matsqui	% d'écart
1993	20,2932		14,5481	
1994	18,5013	-8,83	14,3781	-1,17
1995**	19,5381	5,60	14,2761	-0,71
1996**	17,9474	-8,14	13,4541	-5,76

Variations des taux applicables aux industries légères par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable

	Abbotsford	% d'écart	Matsqui	% d'écart
1993	28,3835		9,8417	
1994	24,9886	-11,65	9,4523	-3,96
1995**	26,1371	4,60	11,4986	21,65
1996**	24,2424	-7,25	11,9585	4,00

Variations des taux applicables aux grandes industries par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable

	Abbotsford	% d'écart	Matsqui	% d'écart
1993	25,5643		26,9202	
1994	22,5488	-11,80	28,3342	5,25
1995**	28,0934	24,59	22,4785	-20,67
1996**	30,5262	8,66	22,4855	0,03

Variations des taux applicables aux services publics par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable

	Abbotsford	% d'écart	Matsqui	% d'écart
1993	44,6780		35,0022	
1994	46,3203	3,68	36,6880	4,82
1995**	49,7782	7,47	37,9795	3,52
1996**	48,2781	-3,01	38,4389	1,21

* Ces taux ne comprennent pas les impôts scolaires.

** Taux d'imposition postérieurs à la fusion.

CHAPITRE 4

Ontario

En Ontario, les initiatives de regroupement municipal et d'annexion ont représenté un outil important de restructuration dans les années qui ont suivi immédiatement la fin de la Deuxième Guerre mondiale. En effet, les années 1950 ont été caractérisées par une croissance rapide du tissu urbain et des débordements de population et le regroupement municipal est rapidement devenu une technique de réforme qui permettait de repousser efficacement les limites territoriales des municipalités. Par exemple, le comité spécial sur la *Loi sur les municipalités* et les lois connexes a indiqué qu'entre 1951 et 1963, 23 des 32 cités de l'Ontario avaient considérablement modifié leurs limites territoriales. (Tindal 1996 : 3). Dans bien des cas, ces modifications se sont soldées par une augmentation importante de la superficie de chaque cité. Comme l'a fait remarquer Richard Tindal, pendant cette phase de restructuration, la superficie de la ville de Cornwall a augmenté de 1 842 pour cent, celle de Niagara Falls, de 1 344 pour cent, celle de Sarnia de 688 pour cent, et celle de Kingston, de 199 pour cent (Tindal 1996 : 3). Toutefois, par suite des critiques de plus en plus nombreuses du processus de regroupement dans les années 1970, le nombre d'initiatives de restructuration en Ontario a diminué de beaucoup. En fait, entre 1975 et 1992, il n'y a eu aucun regroupement de petites municipalités en Ontario. Cependant, au milieu des années 1990, cinq projets de regroupement ont été lancés dans la province sur une période de 24 mois (Diamant 1996 : 39).

Depuis qu'elle a été portée au pouvoir, l'administration du premier ministre Mike Harris appuie activement la fusion des municipalités et prétend que celle-ci encourage une représentation politique plus efficace et qu'elle réduit les frais de prestation des services municipaux et de gestion locale. Même si l'administration Harris n'a pas fait connaître officiellement sa politique sur le regroupement des municipalités, Al Leach, le ministre des Affaires municipales et du Logement, a plus ou moins expliqué la position du gouvernement dans un discours qu'il a prononcé devant la «Northwestern Ontario Municipal Association». Le ministre a en effet déclaré que l'Ontario était en pleine transformation et que le gouvernement provincial était en train de fusionner les ministères et de réduire ses dépenses (Ontario, ministère des Affaires municipales et du Logement 1996 : 1). Il a ajouté que les contribuables voulaient un secteur public plus performant mais plus petit, ainsi qu'une diminution des interventions gouvernementales et des paliers d'administration (Ontario, ministère des Affaires municipales et du Logement 1996 : 2). Le ministre a poursuivi en déclarant qu'il était tout simplement irréaliste, dans la conjoncture politique et financière actuelle, de maintenir 815 municipalités dans la province (Ontario, ministère des Affaires municipales et du Logement 1996 : 2). Selon M. Leach, le gouvernement doit grandement réduire les subventions qu'il accorde aux municipalités et les initiatives de restructuration politique représentent les mécanismes prévus pour générer des économies de coûts et accroître l'efficacité. Le ministre avait fait une déclaration semblable lorsqu'il s'était adressé à l'Assemblée législative en décembre 1995 à l'occasion de la deuxième lecture du projet de loi 26 intitulé *Loi de 1996 sur les économies et la restructuration*. Il avait en effet déclaré qu'il ne voulait pas passer sous silence le fait que les municipalités allaient recevoir moins de subventions. Il avait aussi précisé que certaines municipalités, voire probablement de nombreuses, seraient obligées de se regrouper pour mieux composer avec ces réductions. Selon le ministre, les municipalités pourraient soit rationaliser leurs activités, soit procéder à un rajustement des pouvoirs, mais elles devraient, de toute façon, prendre les mesures nécessaires pour réduire leurs dépenses de fonctionnement. (Longo et Williams 1996 : 7).

L'adoption de la *Loi de 1996 sur les économies et la restructuration* (projet de loi 26) témoigne de la ferme volonté de l'administration Harris de faciliter la restructuration des municipalités. La loi prévoit l'instauration d'un processus plus «proactif» en matière de regroupement pour permettre aux conseils municipaux de mieux contrôler les initiatives de restructuration municipale (Bullock 1996 : 13). Nous traiterons de façon plus détaillée des incidences de la *Loi de 1996 sur les économies et la restructuration* dans la section *Mesures législatives* ci-dessous.

4.1 VILLAGE DE RODNEY ET CANTON D'ALDBOROUGH — LIMITES TERRITORIALES ET STRUCTURE DE L'ADMINISTRATION LOCALE

Le regroupement du canton d'Aldborough et du village de Rodney représente l'un des premiers cas de fusion depuis le début de la nouvelle ère de réforme des structures des petites municipalités. La carte n° 3 précise les limites territoriales d'Aldborough et de Rodney, deux municipalités situées dans le comté d'Elgin, à environ 70 kilomètres au sud-ouest de London. Avant leur regroupement, chacune des municipalités membres comprenait cinq conseillers élus par l'ensemble de la population. Le canton d'Aldborough comptait aussi un préfet élu et un sous-préfet, alors que le village de Rodney ne comprenait qu'un préfet élu. Le tableau 8 illustre le rapport habitants-représentants élus dans les anciennes municipalités.

Tableau 8 : Représentants élus dans le canton d'Aldborough et le village de Rodney (avant la fusion)

	Conseillers élus	N ^{bre} d'hab. par représentant
Canton d'Aldborough	3 conseillers, 1 préfet et 1 sous-préfet	560
Village de Rodney	4 conseillers et 1 préfet	217

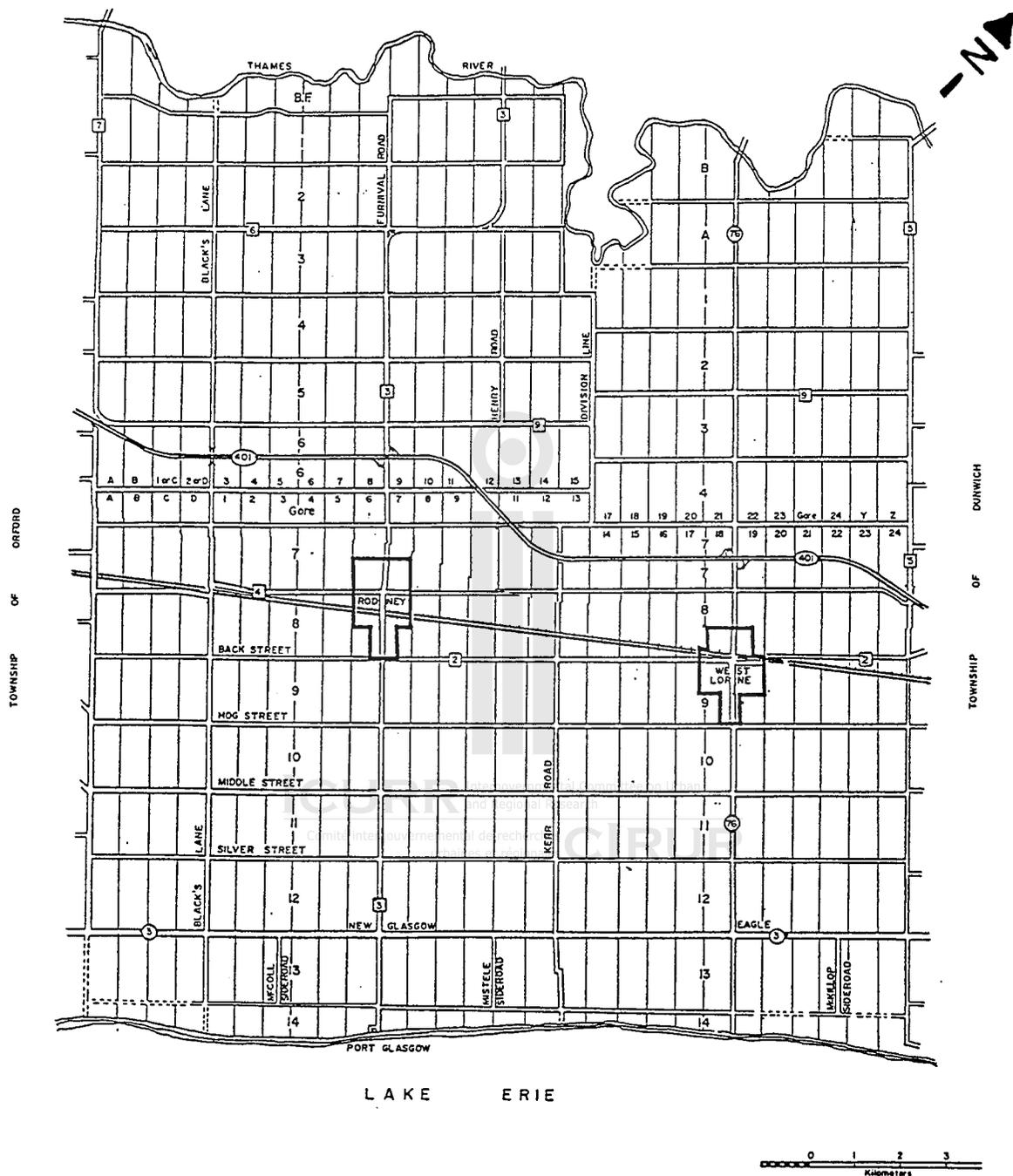
* Le rapport habitants-représentants élus se fonde sur le recensement démographique de 1991 (Canton d'Aldborough : 2 802 et village de Rodney : 1 087).

Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research

Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales

CIRUR

Carte n° 3 : Canton d'Aldborough et village de Rodney (avant la fusion) (1992)



Le village de West Lorne a pris part aux discussions préliminaires sur la fusion. Après l'échec du référendum sur la fusion, West Lorne a cessé de participer à l'initiative de restructuration.

4.1.1 Effectifs des municipalités et des organismes à vocation particulière

Avant la fusion, Aldborough comprenait 9 employés à temps plein et 2 employés à temps partiel et Rodney comptait 2,5 employés à temps plein et 3 employés à temps partiel (voir le tableau 9). Le responsable en chef des bâtiments et le directeur du drainage travaillaient tous les deux à mi-temps pour Rodney et à mi-temps pour Aldborough.

Tableau 9 : Effectifs des municipalités avant la fusion

Village de Rodney

À temps plein

- 1 secrétaire (également chef à temps partiel de la CSP)¹
- 1 adjoint administratif (consacrait la moitié de son temps à la CSP)
- 1 directeur de la voirie

À temps partiel

- 1 responsable en chef des bâtiments (travaillait aussi la moitié du temps pour le canton)
- 1 directeur du drainage (travaillait la moitié du temps pour le canton)
- 1 animateur de loisirs

Canton d'Aldborough

À temps plein

- 1 secrétaire-trésorier
- 1 perceuteur des impôts / adjoint à l'aménagement
- 1 adjoint administratif
- 1 directeur de la voirie
- 5 employés de voirie

À temps partiel

- 1 responsable en chef des bâtiments
- 1 directeur du drainage

¹ La CSP, ou Commission des services publics, s'occupe de la fourniture de services d'électricité (Ontario, ministère des Affaires municipales et du Logement 1996 : 17). En Ontario, les municipalités peuvent, aux termes de la *Loi sur les services publics*, s'occuper de l'approvisionnement en eau. L'alimentation en électricité est régie par la *Loi sur la Société de l'électricité*. Les villes et villages de l'Ontario peuvent confier la gestion de ces deux services à une commission des services publics, ce qu'ils font habituellement (Diamant 1996 : 34).

4.1.2 Population

Les données démographiques du recensement de 1991 sont les suivantes : canton d'Aldborough : 2 802 habitants et village de Rodney : 1 087 habitants, pour un total de 3 889 habitants. Entre le recensement de 1986 et celui de 1991, la population totale d'Aldborough a augmenté de 8,4 pour cent (2 586 habitants en 1986) et celle de Rodney s'est accrue de 6,6 pour cent (1 020 habitants en 1986). Toutefois, entre 1991 et 1994, la population totale des deux municipalités a connu une baisse légère de 3 pour cent et le nombre total d'habitants est passé à 3 772.

4.1.3 Finances des municipalités

4.1.3.1 Impôts fonciers et taux d'imposition

Avant la fusion, des différences notables existaient entre Aldborough et Rodney sur le plan de l'évaluation fiscale totale. Aldborough possédait une valeur imposable totale d'approximativement 6 871 000 \$, alors que celle du village de Rodney ne s'élevait qu'à environ 1 793 000 \$. La comparaison de l'évaluation fiscale par habitant illustre elle aussi la santé financière relative du canton d'Aldborough. En effet, l'évaluation par habitant à Aldborough s'élevait à environ 2 450 \$, tandis qu'à Rodney, elle se chiffrait à seulement 1 650 \$ par habitant. Toutefois, la concentration de biens commerciaux dans le village de Rodney lui permettait d'obtenir une évaluation commerciale totale et une évaluation commerciale par habitant plus élevées que celles du canton.

Lorsque les négociations sur la fusion ont commencé au début des années 1990, l'écart entre les taux de millièmes des taux d'imposition foncière générale d'Aldborough et de Rodney était inférieur à deux (voir le tableau 10). Toutefois, entre 1990 et 1993, le taux d'imposition générale d'Aldborough est passé de 97,024 à 120,152 alors que celui de Rodney est resté à 95,972. En 1993, après la fusion, l'écart entre les taux d'imposition générale des deux municipalités était de 22 millièmes.

Tableau 10 : Taux d'imposition municipale par tranche de 1 000 \$ d'évaluation imposable — 1990-1993

1990	<u>Ancien canton d'Aldborough</u>		<u>Ancien village de Rodney</u>		
	Résidentiel	Commercial	Résidentiel	Commercial	
Aldb. (général)	97,024	114,145	Rodney (général)	95,972	112,908
Comté d'Elgin	<u>41,883</u>	<u>49,274</u>	Comté d'Elgin	<u>48,519</u>	<u>57,081</u>
Total partiel	138,907	163,419		144,491	169,989
Total des taux d'imposition (y compris les impôts aux fins des écoles publiques et séparées)					
Écoles publiques	338,669	398,432		300,101	353,042
Écoles séparées	337,162	396,660		300,026	352,971
1991	Résidentiel	Commercial	Résidentiel	Commercial	
Aldb. (général)	108,011	127,071	Rodney (général)	95,972	112,907
Comté d'Elgin	<u>43,411</u>	<u>51,072</u>	Comté d'Elgin	<u>55,100</u>	<u>64,823</u>
Total partiel	151,422	178,143		151,072	177,730
Total des taux d'imposition (y compris les impôts aux fins des écoles publiques et séparées)					
Écoles publiques	346,289	407,398		316,178	371,972
Écoles séparées	346,319	407,433		315,287	370,924
1992	Résidentiel	Commercial	Résidentiel	Commercial	
Aldb. (général)	117,602	138,355	Rodney (général)	95,972	112,907
Comté d'Elgin	<u>49,012</u>	<u>57,662</u>	Comté d'Elgin	<u>60,860</u>	<u>71,600</u>
Total partiel	166,614	196,017		156,832	184,507
Total des taux d'imposition (y compris les impôts aux fins des écoles publiques et séparées)					
Écoles publiques	352,268	414,435		324,496	381,759
Écoles séparées	351,847	413,938		324,526	381,794
1993	Résidentiel	Commercial	Résidentiel	Commercial	
Aldb. (général)	120,152	141,355	Rodney (général)	95,972	112,907
Comté d'Elgin	<u>59,924</u>	<u>70,499</u>	Comté d'Elgin	<u>59,924</u>	<u>70,499</u>
Total partiel	180,076	211,854		155,896	183,406
Total des taux d'imposition (y compris les impôts aux fins des écoles publiques et séparées)					
Écoles publiques	345,086	405,983		320,906	377,535
Écoles séparées	345,086	405,984		320,906	377,536

4.1.4 Mesures législatives

Jusqu'à l'adoption de la *Loi de 1996 sur les économies et la restructuration* (projet de loi 26) en janvier 1996, la restructuration des municipalités ontariennes était assujettie à la *Loi sur les négociations de limites municipales* (LNLN) adoptée en 1981. Les modifications à la *Loi sur les municipalités* énoncées à l'annexe M du projet de loi 26 n'ont pas abrogé la LNLN, mais elles ont prévu un processus parallèle de réforme municipale qui offrait aux administrations locales une méthode de restructuration plus proactive. Comme le précise le paragraphe 25.1 de la *Loi sur les municipalités*, tel que modifiée par l'article 1 de l'annexe M, le but de la Loi est de prévoir un processus permettant à la restructuration municipale de se dérouler d'une manière opportune et efficace et de faciliter une restructuration municipale importante (Assemblée législative de l'Ontario 1996 : 145).

En vertu de la LNLN, le conseil d'une municipalité peut entreprendre de restructurer ses limites territoriales en présentant une demande à cet effet au ministre des Affaires municipales et du Logement (comme l'indique l'article 2). Un comité de négociation est ensuite constitué et un négociateur principal nommé (article 6). Ce négociateur assume la présidence du comité de négociation, dont le principal objectif est de faciliter la conclusion d'une entente de restructuration qui rallie les parties intéressées.

Le paragraphe 20 (1) de la LNLN stipule que le gouvernement provincial peut fournir à une municipalité une aide financière relativement aux frais encourus pour mener des études sur une ou plusieurs questions soulevées dans une demande de restructuration. Le paragraphe 20 (2) autorise cependant le gouvernement à exiger que les municipalités participent aux frais qu'il engage relativement à la demande.

La *Loi de 1996 sur les économies et la restructuration* (projet de loi 26) de la *Loi sur les municipalités*, tel que modifiée par l'article 1 de l'annexe M du projet de Loi 26, a mis en place deux processus distincts de restructuration municipale. Le paragraphe 25.2 (2) précise qu'une municipalité ou un organisme local peuvent présenter une proposition de restructuration afin de restructurer les municipalités et le territoire non érigé en municipalité dans la localité en soumettant au ministre un rapport de restructuration. Le rapport doit illustrer la nature de l'initiative de restructuration et démontrer que la proposition jouit du degré d'appui prescrit. Si toutes les exigences sont remplies, le ministre des Affaires municipales et du Logement mettra la proposition de restructuration en oeuvre.

L'autre méthode de restructuration prévue à l'article 25.3 de la *Loi sur les municipalités*, tel que modifiée par l'article 1 de l'annexe M du projet de Loi 26, autorise le ministre à établir une commission à la demande d'une municipalité ou d'une localité ou à la demande d'au moins 75 résidents d'un territoire non érigé en municipalité. Cette commission a pour but d'élaborer une proposition aux fins de la restructuration. L'article 25.3 énonce le processus obligatoire prévu et autorise aussi la commission à mettre la proposition de restructuration en oeuvre.

Dans son introduction au *Guide sur la restructuration municipale*, publié en 1996, le ministre Leach a indiqué la préférence du gouvernement :

Je crois que la première option est la meilleure. On ne devrait pas laisser une troisième partie indépendante prendre des décisions concernant une restructuration locale. Ces décisions devraient être prises par les administrations locales puisqu'elles connaissent mieux les besoins de leurs contribuables. (Ontario, ministère des Affaires municipales et du Logement 1996, sans pagination).

4.2 CANTON D'ALDBOROUGH — APRÈS LA FUSION

Le 1^{er} juillet 1993, le village de Rodney et le canton d'Aldborough ont fusionné pour former le nouveau canton d'Aldborough. L'ancien canton d'Aldborough avait entrepris le processus de fusion et contacté les autorités des villages de Rodney et de West Lorne. Le village de West Lorne, situé à environ sept kilomètres à l'est de Rodney (voir la carte n° 3), a pris part aux négociations sur la fusion pendant environ un an et demi. Les trois municipalités se sont réunies pour la première fois le 11 juin 1991. Elles ont tenu en tout 31 réunions. Avant de donner suite au projet de fusion, les autorités du village de West Lorne ont organisé un référendum au cours duquel les habitants se sont prononcés contre le projet. Les conseils de Rodney et d'Aldborough ont tenu seuls six réunions de plus puis procédé au vote avant de mettre le projet de fusion en oeuvre.

Un comité de fusion, composé de dix membres élus des deux conseils, de cadres supérieurs et de représentants du ministère des Affaires municipales, a été mis sur pied et a discuté des modalités de la fusion pendant environ deux ans. Durant cette période, aucune étude de faisabilité n'a été entreprise sur les conséquences de la fusion sur les municipalités. Le comité a également été chargé de choisir le nom de la nouvelle municipalité. Les deux choix possibles étaient les suivants : Aldborough et Aldborough-Rodney. La majorité des membres du comité a finalement opté pour «Canton d'Aldborough».

Les citoyens avaient des opinions partagées sur le projet de fusion par suite, notamment, de l'augmentation importante des impôts fonciers dans l'ancien village de Rodney au cours des trois années précédentes et de la diminution des impôts frappant certains contribuables d'Aldborough. Toutefois, comme l'a indiqué Joanne Groch, la secrétaire-trésorière du canton, ces modifications ne résultaient pas seulement du processus de fusion. En effet, en 1993, le comté d'Elgin avait procédé à une réévaluation des impôts fonciers à l'échelle de son territoire et constaté que les exploitants agricoles étaient assujettis à un impôt excessif. Il leur avait donc consenti une réduction importante de leurs impôts. Les diminutions correspondantes des impôts fonciers dans l'ancien canton ont eu des incidences positives sur l'attitude des citoyens à l'égard du projet de fusion, même si elles n'étaient pas du tout liées au processus de fusion.

Pendant ce temps, les contribuables de l'ancien village de Rodney subissaient des augmentations fiscales qui accroissaient leur mécontentement face au projet de fusion. Comme nous venons de le préciser, les impôts fonciers de Rodney et d'Aldborough différaient considérablement avant la fusion. Ces différences devaient être éliminées progressivement sur une période de quatre ans, à partir de 1994. Les contribuables de l'ancien village de Rodney allaient subir une augmentation annuelle de sept millièmes de leurs impôts. À la fin de la période de rajustement progressif des impôts, en 1997, les taux d'imposition des deux anciennes municipalités seront harmonisés.

Selon Joanne Groch, la secrétaire-trésorière, la transition entre les anciennes structures municipales et la nouvelle organisation administrative et politique s'est accompagnée de la fusion graduelle, à l'interne, des grands livres, du personnel et des arrêtés administratifs des deux municipalités et n'a donné lieu à aucune difficulté importante. Certains des processus de transition, comme l'actualisation et la refonte graduelles des arrêtés municipaux, se poursuivent toujours.

4.2.1 Nouvelle structure politique et administrative

L'administration du canton d'Aldborough est assurée par cinq membres élus : le préfet, le sous-préfet et trois conseillers. Tous sont élus par l'ensemble de la population, comme avant la fusion. Toutefois, entre la date d'entrée en vigueur de la fusion (1^{er} juillet 1993) et les élections municipales de 1994, le préfet et

le sous-préfet du nouveau canton ont été nommés par les dix membres des anciens conseils municipaux de Rodney et d'Aldborough.

Tableau 11 : Évolution du système de représentants élus

Avant le regroupement

	Conseillers élus	N^{bre} d'habitants par représentant
Canton d'Aldborough	3 conseillers, 1 préfet et 1 sous-préfet	560*
Village de Rodney	4 conseillers et 1 préfet	217*

* Le rapport habitants-représentants élus se fonde sur le recensement démographique de 1991 (canton d'Aldborough — 2 802 et village de Rodney — 1 087).

Après le regroupement

	Conseillers élus	N^{re} d'habitants par représentant
Canton d'Aldborough	3 conseillers, 1 préfet et 1 sous-préfet	754**

** Le rapport habitants-représentants élus se fonde sur la population du canton d'Aldborough en 1994 (3 772).

Le tableau qui précède illustre le nombre d'habitants par conseiller élu, tant avant qu'après la fusion. Depuis la mise en place de la nouvelle structure municipale, l'accessibilité des citoyens des deux anciennes municipalités à leurs représentants élus a quelque peu diminué.

4.2.1.1 Évolution de l'administration et de la structure administrative

Les bureaux administratifs de la nouvelle municipalité se trouvent à l'heure actuelle dans un immeuble municipal situé dans l'ancien canton d'Aldborough. Les autorités n'ont donc pas été obligées d'engager des dépenses au titre de la construction de bureaux. Avant la fusion, on prévoyait que les dépenses d'administration allaient quelque peu diminuer. Comme l'a indiqué Harry Mezenberg, le préfet du canton, une diminution des frais d'administration d'environ quatre pour cent était prévue par suite, notamment, de l'élimination de plusieurs fonctions et services faisant double emploi. En fait, selon l'article 7 des principes d'orientation :

La fusion devrait servir à éliminer les doubles emplois entre les deux municipalités. En effet, de nombreux services ou fonctions font double emploi, notamment la vérification comptable, le contentieux, l'inspection des bâtiments, l'inspection du drainage, l'aménagement, le zonage, l'exécution des arrêtés administratifs et le ramassage des ordures ménagères. Il y a aussi dédoublement du matériel du service de voirie et de celui de l'administration. Finalement, les systèmes de représentation au niveau du comté et de l'office de protection de la nature doublent les uns avec les autres (Amalgamation Committee for the Township of Aldborough and the Village of Rodney 1993 : 3). (notre traduction)

Depuis la fusion, les effectifs à temps plein et à temps partiel ont diminué. Avant la fusion, les deux municipalités comptaient 11,5 employés à temps plein et 5 employés à temps partiel. La nouvelle municipalité emploie maintenant 11 employés à temps plein et 2 à temps partiel. Le tableau 12 ventile les ressources humaines de la nouvelle municipalité.

Tableau 12 : Effectifs actuels de la municipalité (1996)

Canton d'Aldborough

À temps plein

- 1 secrétaire-trésorier / administrateur
- 1 secrétaire adjoint
- 2 adjoints administratifs
- 1 directeur de la voirie
- 1 superviseur des travaux de voirie
- 5 employés de voirie

À temps partiel

- 1 directeur en chef des bâtiments
- 1 directeur du drainage

Les deux anciennes municipalités prévoyaient une spécialisation accrue des tâches du personnel des services d'aménagement et de comptabilité à la fin du processus de fusion. Toutefois, aucune majoration salariale n'était prévue, à l'exception des indemnités de vie chère.

Le tableau 13 illustre les salaires et avantages accordés aux employés à temps plein et à temps partiel entre 1993 et 1995. Comme les données représentent les salaires totaux, les modifications indiquées correspondent à une diminution du nombre d'employés. Les données révèlent que les augmentations au titre des salaires et des avantages accordés au personnel à temps plein ont été neutralisées par les réductions particulièrement considérables au chapitre des salaires et avantages versés aux employés à temps partiel, d'où une diminution nette de l'ensemble de la masse salariale pendant les exercices 1994 et 1995.

Tableau 13 : Salaires des employés à temps plein et à temps partiel (1993-1995)

		Temps plein	% d'écart	Temps partiel	% d'écart	Total	% d'écart
1993	Salaires	320 826 \$		201 453 \$		574 044 \$	—
	Avantages	37 383 \$		14 382 \$			
	Total	358 209 \$	—	215 835 \$	—		
1994	Salaires	364 243 \$		153 818 \$		568 585 \$	-0,95 %
	Avantages	42 430 \$		8 094 \$			
	Total	406 673 \$	13,53 %	161 912 \$	-24,98 %		
1995	Salaires	383 182 \$		133 227 \$		568 430 \$	-0,03 %
	Avantages	44 500 \$		7 521 \$			
	Total	427 682 \$	5,17 %	140 748 \$	-13,07 %		

Avant la fusion, Rodney et Aldborough avaient conclu un certain nombre d'ententes de partage de services, dont la gestion des déchets, la lutte contre les incendies, les loisirs et le drainage. Quand les deux municipalités ont fusionné, tous les services partagés ont été assurés par le nouveau canton.

4.2.2 Évolution de la fonction de prestation de services et d'autres fonctions municipales

Rodney et Aldborough prévoyaient peu de changements au chapitre des dépenses ou des méthodes de prestation de services après la fusion. Selon Mezenberg, l'augmentation du nombre de bénévoles était peut-être le plus grand changement prévu après la fusion. Les rôles des organismes, commissions et conseils locaux ne devaient pas vraiment changer. Toutefois, les deux municipalités prévoyaient des rehaussements des normes de qualité des services dans les domaines suivants : lutte contre les incendies, entretien des routes et enlèvement de la neige à Rodney.

4.2.2.1 Aménagement

Avant la fusion, le besoin se faisait sentir d'accroître l'efficacité de la gestion et de l'aménagement d'infrastructures. L'amélioration des services d'approvisionnement en eau et le prolongement correspondant des canalisations d'alimentation préoccupaient particulièrement les autorités. Pour le village de Rodney, l'un des avantages immédiats de la fusion a été une augmentation de sa capacité d'emprunt pour financer ses projets de traitement de l'eau et des eaux usées. Joanne Groch, la secrétaire-trésorière du canton, a précisé que depuis la fusion, la qualité des services d'aménagement s'est considérablement améliorée en raison d'une plus grande coordination des fonctions d'aménagement dans l'ensemble de la région. Elle a signalé, par exemple, que dans la structure municipale actuelle, l'aménagement résidentiel peut être dirigé vers les zones viabilisées du village, ce qui permet d'améliorer grandement la coordination des nouveaux lotissements.

Depuis le début du processus de fusion, le nouveau canton a commencé lentement à fusionner, actualiser et harmoniser les plans officiels et les arrêtés administratifs des anciennes municipalités, selon les besoins des divers quartiers. Toutefois, Mezenberg a déclaré qu'en raison des pressions que le gouvernement provincial exerçait en vue de la poursuite du projet de restructuration, le processus d'harmonisation a été mis en attente.

4.2.2.2 Développement économique

Avant la fusion, une plus grande concertation était nécessaire au niveau des initiatives de développement économique. En effet, les deux municipalités se faisaient concurrence pour attirer de nouveaux investissements commerciaux et industriels. Leur fusion devait par conséquent améliorer le développement économique. Selon l'article 4 des principes d'orientation :

La fusion devrait favoriser l'élaboration d'une vision pour l'avenir. La nouvelle municipalité pourra planifier, promouvoir et mettre en place de nouvelles initiatives de développement économique de façon tout à fait unifiée. Elle pourra répondre plus rapidement aux nouvelles conditions écologiques, sociales et économiques. (Amalgamation Committee for the Township of Aldborough and the Village of Rodney 1993 : 2). (notre traduction)

Avant la fusion, seul le village de Rodney avait mis sur pied une commission de développement économique, même si son conseil municipal intervenait considérablement dans ce domaine. Depuis la fusion, cette commission de développement économique a fusionné avec la chambre de commerce, qui s'occupe maintenant du développement économique. Un comité consultatif communautaire a également

été créé et chargé d'améliorer les communications au sein de la municipalité et avec l'extérieur. Ce comité exerce aussi d'autres fonctions, dont attirer de nouveaux investissements dans le canton.

4.2.3 Évolution de la situation financière

4.2.3.1 Coûts de la fusion

Les frais de transition dans le canton d'Aldborough devaient se chiffrer à approximativement 144 000 \$, soit environ 37,02 \$ par habitant (3 890 personnes selon les données du recensement de 1991). Les frais de fusion peuvent être divisés en trois catégories : les *services d'aménagement* - 12 500 \$, les frais d'acquisition d'*ordinateurs et de matériel* - 70 500 \$, et les frais d'*administration* (frais juridiques, de vérification, de publicité, etc.) - 61 000 \$.

Le gouvernement de l'Ontario a accordé aux autorités une subvention de 144 000 \$ pour payer toutes les dépenses de fusion. La nouvelle municipalité est la seule de nos cinq études de cas à avoir bénéficié d'une aide financière du gouvernement provincial égale à la totalité des frais de fusion. Le montant de cette subvention se fondait sur une évaluation des dépenses de transition qu'avaient réalisées Aldborough, Rodney et West Lorne avant la fusion. Pendant la période au cours de laquelle le village de West Lorne a participé aux négociations sur la fusion, le gouvernement ontarien offrait 225 000 \$ aux trois municipalités pour couvrir leurs frais de transition. Quand West Lorne a décidé de ne plus fusionner, l'Ontario a réduit sa subvention à 144 000 \$, somme qui se fondait sur les prévisions gouvernementales des dépenses prévues de fusion dans le canton avant le regroupement.

En plus d'accorder une subvention au titre des frais de transition, le gouvernement ontarien a pris une autre mesure pour faciliter la fusion des deux municipalités et adopté un projet de loi de député afin d'assurer que les services hydro-électriques restent la responsabilité des anciennes municipalités. Aux termes de la *Loi sur la Société de l'électricité*, la municipalité chargée de fournir des services électriques à ses résidents doit les fournir à tous les habitants (Ontario 1996 : 17; Diamant 1996 : 34). Étant donné que le village de Rodney assurait la distribution de l'électricité dans son territoire, la Loi aurait exigé que la commission locale des services publics achète toutes les infrastructures hydro-électriques d'Ontario Hydro situées dans l'ancien canton d'Aldborough après la fusion du village et du canton. Comme les frais d'une telle initiative auraient grandement entravé le processus de fusion, le gouvernement ontarien a adopté un projet de loi de député autorisant chacune des anciennes municipalités à continuer d'assumer la responsabilité du service hydro-électrique dans son propre territoire jusqu'à la fin de l'instauration graduelle des nouveaux services (Amalgamation Committee for the Township of Aldborough and the Village of Rodney 1993 : 12). En 1997, Ontario Hydro fournissait de l'électricité à Aldborough et la commission des services publics de Rodney alimentait ce village.

4.2.3.2 Imposition foncière

Comme les deux municipalités ont fusionné en juillet 1993, les taux d'imposition sont restés les mêmes pendant l'exercice 1993. L'instauration progressive des nouveaux taux a commencé en 1994. Toutefois, cette instauration a chevauché la réévaluation menée à l'échelle du comté, processus qui avait commencé en 1993 et qui devait s'échelonner sur quatre ans. Par conséquent, ces deux processus ont influé sur les taux d'imposition. Le tableau 14 illustre les taux de millièmes des anciennes municipalités d'Aldborough et de Rodney après la fusion. Conformément aux prévisions élaborées avant la fusion, ce sont les contribuables de Rodney qui ont connu les augmentations les plus importantes des impôts fonciers par suite de la fusion et de la réforme du système d'imposition foncière à l'échelle du comté.

Tableau 14 : Canton d'Aldborough — Taux de millième après la fusion (par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable)

	<u>Ancien canton d'Aldborough</u>		<u>Ancien village de Rodney</u>	
	Résidentiel	Commercial	Résidentiel	Commercial
1994				
Impôts totaux				
Éc. pub.	352,817	415,080	325,833	383,334
Éc. sép.	352,826	415,089	325,842	383,343
1995				
Impôts totaux				
Éc. pub.	369,287	434,454	361,962	425,834
Éc. sép.	369,346	434,525	362,021	425,905
1996				
Impôts totaux				
Éc. pub.	383,148	450,761	384,681	452,563
Éc. sép.	380,601	447,765	382,134	449,567

Le tableau 15 illustre les augmentations des taux d'imposition dans chacune des deux municipalités depuis 1993. Les contribuables des écoles publiques de l'ancien canton d'Aldborough ont subi une augmentation d'environ 11 pour cent des impôts commerciaux et résidentiels depuis 1993. Quant aux contribuables des écoles séparées de l'ancien canton, leurs augmentations se sont élevées à environ 10 pour cent. Depuis 1993, les contribuables de Rodney connaissent des augmentations égales à pratiquement le double de celles d'Aldborough dans chacune des catégories de biens fonciers.

Tableau 15 : Canton d'Aldborough — Augmentations totales des taux d'imposition par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable depuis 1993

	<u>Ancien canton d'Aldborough</u>		<u>Ancien village de Rodney</u>	
	Résidentiel	Commercial	Résidentiel	Commercial
Éc. pub.	38,062	44,778	63,775	75,028
Éc. sép.	35,515	41,781	61,228	72,031

4.2.3.3 Dette municipale

Conformément à l'article 43 de l'acte de fusion, le nouveau canton d'Aldborough a pris en charge tous les éléments d'actif et de passif des anciennes municipalités (Amalgamation Committee for the Township of Aldborough and the Village of Rodney 1993 : 9). Même si la position débitrice nette des deux municipalités différait, la fusion de la dette municipale n'a soulevé aucune controverse.

CHAPITRE 5

Québec

Le 30 mai 1995, Rémy Trudel, ministre des Affaires municipales, a annoncé la nouvelle politique du Québec en matière de fusion de municipalités de même que les mesures incitatives prévues. Le 1^{er} janvier 1995, le Québec comptait 1 401 municipalités. Plus de 600 d'entre elles avait une population inférieure à 1 000 personnes et près de 950 comptaient moins de 2 000 habitants (Québec 1996b : 2). Le tableau 16 comprend la ventilation détaillée des municipalités de la province par classe de population. Dans ce contexte, la fusion visait à renforcer la gestion des municipalités en encourageant une plus grande collaboration entre les administrations locales, en améliorant le développement économique et en réduisant les coûts des services publics dans la province. Même si le gouvernement québécois souhaitait que les municipalités entreprennent volontairement de se regrouper, il les «encourageait fortement» à étudier et à analyser les possibilités de fusion, compte tenu de leur situation particulière et de leurs éventuelles ententes de collaboration intermunicipale. Le gouvernement favorisait la *fusion volontaire* parce qu'il comprenait que même si certaines municipalités pouvaient profiter de ce genre d'initiatives, celles-ci ne représentaient pas nécessairement la solution idéale pour toutes les municipalités qui envisageaient de réformer leurs structures. Les auteurs du rapport intitulé *La consolidation des communautés locales* déclarent, dans l'introduction, que «fusionner toutes les municipalités de 2 000 habitants, sans égard aux distances et sans tenir compte des liens fonctionnels entre ces entités, serait un non-sens» (Québec 1996c : 1). Toutefois, le gouvernement a décidé d'offrir des incitatifs financiers fort intéressants en vue d'encourager le regroupement municipal dans la province. Il a même ajouté 15 millions de dollars à ses divers programmes de fusion pour faciliter les regroupements prévus.

Le projet de consolidation des communautés locales du Québec, lancé en 1995, comportait trois volets. Le premier impliquait les villages, paroisses et agglomérations de 10 000 habitants et moins et visait le regroupement de 416 municipalités existantes en 179 nouvelles entités municipales (Québec 1996b : 3; Québec 1996c : 2). En mai 1996, le gouvernement a dévoilé une carte qui indiquait les municipalités qui devaient fusionner au cours de la mise en oeuvre du premier volet du programme. Afin d'encourager leur fusion, le Québec a modifié deux programmes de financement, le PAFREM (Programme d'aide financière au regroupement municipal) et le Programme de neutralité financière. Dans chaque cas, de nouveaux incitatifs financiers ont été accordés aux petites agglomérations. La section *Mesures législatives* décrit les modifications récentes apportées aux avantages financiers prévus dans le cadre des deux programmes.

Le deuxième volet des initiatives de restructuration vise les 21 agglomérations urbaines de plus de 10 000 habitants et les six régions métropolitaines (Montréal, Québec, Hull, Chicoutimi, Sherbrooke et Trois-Rivières). Le gouvernement québécois a reconnu que pour les 263 municipalités situées dans cette zone, le regroupement ne constitue pas l'unique façon de consolider les structures ou de renforcer le pouvoir local (Québec 1996a : 4; Québec 1996c : 4). Par conséquent, il a invité ces municipalités à présenter des propositions de consolidation, de regroupement ou de renforcement des institutions locales, intermunicipales, régionales ou métropolitaines (Québec 1996c : 4). Les municipalités visées par le deuxième volet ont jusqu'au 30 juin 1997 pour présenter des propositions relatives au renforcement de leur situation financière.

Tableau 16 : Répartition des municipalités du Québec par classe de population (1995)

Classe de population	Nombre de municipalités par classe	Cumulatif	Population en 1995
0-499	239	239	79 743
500-999	363	602	265 864
1 000-1 499	211	813	257 455
1 500-1 999	129	942	223 805
2 000-2 999	142	1 084	345 615
3 000-3 999	80	1 164	278 581
4 000-4 999	40	1 204	178 445
5 000-9 999	75	1 279	512 603
10 000-24 999	73	1 352	1 137 843
25 000-49 999	28	1 380	991 745
50 000-99 999	17	1 397	1 215 589
100 000 +	4	1 401	1 677 860
Total	1 401	1 401	7 165 148

Québec, 1996b. La consolidation des communautés locales — Problématique et objectifs.

Le troisième volet de la politique québécoise vise les 722 localités formées d'une seule municipalité et constituant des *communautés de base*. La population totale de ces municipalités s'élève à approximativement 1 100 000 habitants. Les communautés de base du Québec regroupent plus de 50 pour cent des administrations locales de la province et 75 pour cent d'entre elles ont une population inférieure à 1 500 personnes (Québec 1996b : 3-4). Afin d'améliorer l'efficacité de la gestion et l'efficacité de la prestation des services dans ces municipalités, le gouvernement a proposé d'accroître les fonctions des municipalités régionales de comté (MRC).¹ Les pouvoirs des MRC seront aussi renforcés pour que celles-ci «puissent assumer un rôle de coopérative de services techniques et administratifs» appropriés (Québec 1996c : 4; Québec 1996a : 6).

¹ Conformément à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, votée en 1979, le gouvernement du Québec a créé 95 municipalités régionales de comté (MRC) pour remplacer les 71 comtés existants. Les MRC sont des municipalités de palier supérieur chargées, à l'origine, de l'aménagement régional et de l'évaluation des municipalités rurales. Elles peuvent exercer d'autres fonctions si les deux tiers des membres du conseil l'y autorisent ou si le gouvernement provincial les lui délègue. En 1990, de nombreuses MRC avaient décidé d'exercer un vaste éventail de fonctions municipales, dont le ramassage et l'élimination des ordures ménagères, la mise à jour des évaluations des villes et la vidange des fosses septiques. Le conseil des MRC se compose des présidents des conseils des municipalités membres ou de leurs représentants.

Les municipalités visées par le troisième volet du projet du gouvernement québécois peuvent se prévaloir elles aussi de l'option de restructuration. Elles peuvent notamment demander de bénéficier des nouveaux avantages financiers offerts aux municipalités comprises dans le premier volet (Québec 1996a : 6).

5.1 VICTORIAVILLE, ARTHABASKA ET SAINTE-VICTOIRE — LIMITES TERRITORIALES ET STRUCTURE DE L'ADMINISTRATION LOCALE

En novembre 1993, les villes de Victoriaville et d'Arthabaska de même que la paroisse de Sainte-Victoire ont fusionné pour former la nouvelle ville de Victoriaville. La carte n° 4 illustre les limites municipales des trois anciennes municipalités. Ces dernières, situées dans le nord-est de l'Estrie, faisaient partie de la municipalité régionale de comté d'Arthabaska (voir la carte n° 4).

Tableau 17 : Représentants élus dans les anciennes municipalités de la ville de Victoriaville

	Conseillers élus	N ^{bre} d'habitants par représentant
Victoriaville	8 conseillers et 1 maire	2 489
Arthabaska	6 conseillers et 1 maire	1 083
Sainte-Victoire	6 conseillers et 1 maire	1 045

* Le rapport habitants-représentant élu se fonde sur les populations de 1992 (Victoriaville : 22 400, Arthabaska : 7 584, et Sainte-Victoire : 7 313.)

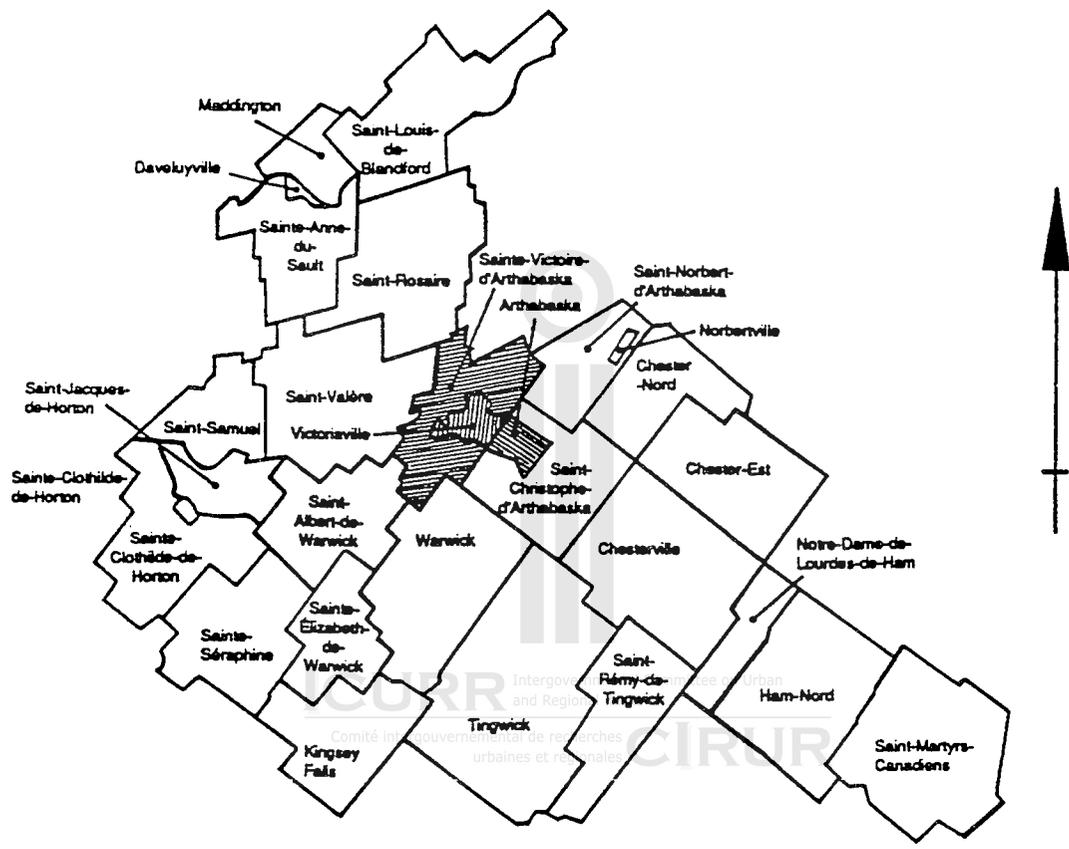
Avant la fusion, chacune des trois municipalités était constituée en personne morale et administrée par un conseil municipal élu. Arthabaska et Sainte-Victoire comptaient chacune six conseillers et un maire et Victoriaville comprenait huit conseillers et un maire. Les conseillers et les maires d'Arthabaska et de Sainte-Victoire étaient élus par l'ensemble de la population, tandis qu'à Victoriaville, les conseillers étaient élus dans chacun des huit quartiers électoraux et le maire était élu par l'ensemble de la population. Le tableau 17 illustre le rapport habitants-représentant élu dans chacune des trois municipalités.

5.1.1 Effectifs des municipalités

Avant la fusion, les trois municipalités comptaient en tout 183 employés permanents à temps plein. Le salaire de ces employés représentait approximativement 35 pour cent du budget total des municipalités. Le tableau 18 ventile le nombre d'employés à temps plein par service et par municipalité. La principale différence entre les trois municipalités se situait à Arthabaska, qui comprenait moins d'employés syndiqués. En effet, avant la fusion, le personnel de secrétariat, de soutien et administratif de cette ville n'était pas syndiqué.

Carte n° 4 : Anciennes limites de Sainte-Victoire, d'Arthabaska et de Victoriaville dans la municipalité régionale de comté d'Arthabaska

MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ D'ARTHABASKA



Source: Municipalité régionale de comté d'Arthabaska, 1991

Tableau 18 : Personnel permanent à temps plein

Services	Victoriaville	Arthabaska	Sainte-Victoire	Total
Directeurs généraux	2	3	0	5
Greffiers de la cour	5	0	0	5
Finances*	12	8	5	25
Sécurité publique	55	15	0	70
Services publics	45	9	5	57
Loisirs et culture**	11	2	0	16
Ressources humaines	3	0	0	3
Total	133	37	10	181

* Y compris les comptes, l'évaluation, l'aménagement et le traitement des données.

** Y compris les bibliothèques.

Albert R. Audet et autres. 1993. *Projet de regroupement Villes et Paroisse de Victoriaville, Arthabaska, Sainte-Victoire-d'Arthabaska*. 34.

5.1.2 Population

Selon le recensement de 1991, la population globale de Victoriaville, Arthabaska et Sainte-Victoire était d'environ 37 000. Le tableau 19 illustre la population des trois municipalités et l'évolution démographique depuis 1985. L'ancienne ville de Victoriaville était la plus importante des trois municipalités et était considérée comme le centre urbain de la région. Quant à elle, la paroisse de Sainte-Victoire connaissait l'évolution la plus rapide. En nombres absolus, la croissance démographique de Victoriaville et de Sainte Victoire a été plus ou moins la même entre 1986 et 1991. Toutefois, l'ancienne ville de Victoriaville avait connu une certaine dépopulation entre 1971 et 1986. En 1995, la population totale de la nouvelle ville de Victoriaville s'élevait à 38 191, soit 3,2 pour cent de plus qu'en 1991.

Tableau 19 : Population et tendances démographiques (1986-1991)

Municipalité	1986	1991	% d'écart
Victoriaville	21 587	22 500	4,2
Arthabaska	7 244	7 500	3,5
Sainte-Victoire	6 038	7 013	16,14
Total	34 869	37 013	6,2

Corporation de développement économique des Bois-Francs (CDEBF). 1991 *Victoriaville : Dossier socio-économique*. 40. CDEBF. 1991. *Arthabaska : Dossier socio-économique*. 40. CDEBF. 1991. *Sainte-Victoire : Dossier socio-économique*. 40.

5.1.3 Finances des municipalités

5.1.3.1 Impôts fonciers et taux d'imposition

Le tableau 20, qui illustre la répartition de l'évaluation fiscale selon les diverses catégories de biens en 1993, révèle l'existence de différences considérables entre les valeurs absolues des évaluations fiscales des trois municipalités au moment de la fusion. L'ancienne ville de Victoriaville a maintenu les valeurs fiscales les plus élevées pour toutes les catégories de biens fonciers. Cependant, la comparaison de la valeur des évaluations fiscales par habitant révèle une diminution notable des différences (voir le tableau 21). En fait, Victoriaville avait la valeur par habitant la plus faible des trois municipalités, tandis qu'Arthabaska possédait la valeur la plus élevée.

Tableau 20 : Répartition de l'évaluation fiscale en dollars (1993)

Catégorie de biens	Victoriaville	Arthabaska	Sainte-Victoire
Biens commerciaux	94 693 600	39 425 700	24 886 000
Biens industriels	36 058 500	4 345 900	7 750 200
Biens résidentiels	402 173 130	188 898 900	156 679 100
Autres	55 084 406	21 173 360	35 099 800
Valeur totale de l'évaluation fiscale	588 009 636	253 843 860	224 415 100

Le tableau 20 révèle clairement la différence entre l'évaluation des biens industriels d'Arthabaska et celle de Sainte-Victoire. L'évaluation industrielle de la paroisse de Sainte-Victoire, tant sur le plan de la valeur par habitant que sur le plan de la valeur absolue, était pratiquement le double de celle d'Arthabaska. Avant la fusion, il était jugé préférable d'implanter des industries à Sainte-Victoire plutôt qu'à Arthabaska, car les niveaux inférieurs de services offerts signifiaient aussi que les impôts y étaient moins élevés. Toutefois, les industries s'établissaient près de l'ancienne ville de Victoriaville, afin d'avoir accès à ses nombreux services et installations. Les tableaux 22 et 23 comparent les taux d'évaluation des biens fonciers et les valeurs locatives.

Tableau 21 : Répartition de l'évaluation fiscale par habitant en dollars (1993)

Catégorie de biens	Victoriaville	Arthabaska	Sainte-Victoire
Biens commerciaux	4 227,39	5 198,54	3 402,98
Biens industriels	1 609,75	573,04	1 059,78
Biens résidentiels	17 954,16	24 907,56	21 424,75
Autres	2 459,13	2 791,85	4 799,64
Valeur de l'évaluation par habitant	26 250,43	33 470,97	30 687,15

Avant la fusion, les taux d'imposition des biens fonciers et de la valeur locative différaient considérablement entre les trois municipalités.² Les taux les plus élevés, toutes catégories de biens confondus, étaient prélevés à Victoriaville, tandis que les moins élevés étaient perçus dans la paroisse de Sainte-Victoire.

Tableau 22 : Taux d'imposition foncière par tranche de 1 000 \$ de valeur fiscale (1990-1993)*

Taux d'imposition foncière (par tranche de 1 000 \$)

	Victoriaville	Arthabaska	Sainte-Victoire
1990	18,10	17,50	8,00
1991	18,40	18,00	8,30
1992	17,00	14,20	10,00
1993	17,00	14,20	10,10

* Les impôts scolaires, prélevés par les commissions scolaires, sont en sus des taux susmentionnés.

Tableau 23 : Taux d'imposition de la valeur locative par tranche de 1 000 \$ de valeur fiscale (1990-1993)

Taux d'imposition de valeur locative (par tranche de 1 000 \$)

	Victoriaville	Arthabaska	Sainte-Victoire
1990	70,00	45,00	30,00
1991	70,00	45,00	30,00
1992	70,00	45,00	30,00
1993	70,00	45,00	30,00

5.1.4 Mesures législatives

La *Loi sur l'organisation territoriale municipale* régit le regroupement de municipalités au Québec (Québec 1996e). L'article 84 de cette loi stipule que les municipalités locales voisines qui veulent fusionner peuvent demander au gouvernement de constituer une seule municipalité locale ayant compétence dans les territoires fusionnés en déposant une demande conjointe à cet effet. En outre, le paragraphe 84 (1) de la Loi autorise les municipalités à conclure une entente en vue de la réalisation d'une étude sur la pertinence de toute fusion de leurs territoires. Finalement, l'article 89 de la Loi décrit le rôle des MRC dans le processus de fusion : au plus tard 60 jours après la réception de la demande, la municipalité régionale de comté communique son opinion sur la demande de fusion, à défaut de quoi elle est réputée avoir approuvé la fusion.

Le gouvernement québécois a mis sur pied deux programmes de financement à l'intention des municipalités qui fusionnent : le *Programme d'aide financière au regroupement municipal* (PAFREM) et

² Les taux des impôts fonciers perçus sur les biens résidentiels, commerciaux et industriels étaient les mêmes dans les trois municipalités. En plus d'être assujettis à l'impôt foncier, les commerces devaient payer un impôt locatif en fonction de leur valeur locative évaluée.

le *Programme de neutralité financière*. Afin d'encourager la fusion des municipalités visées par le premier volet de la politique de consolidation, le gouvernement a modifié ces deux programmes.

Les subventions accordées dans le cadre du PAFREM aux municipalités dont la population est inférieure à 10 000 habitants ont doublé. L'aide financière accordée aux municipalités qui viennent de fusionner a été portée de 50 \$ à 100 \$ par habitant et la subvention forfaitaire initiale est passée de 10 000 \$ à 20 000 \$. Comme l'ont souligné les auteurs du rapport *La consolidation des communautés locales*, une nouvelle municipalité de 2 000 habitants qui aurait reçu 110 000 \$ avant l'annonce de la politique recevra maintenant 220 000 \$ (Québec 1996a : 3; Québec 1996c : 3). Cependant, les nouveaux incitatifs financiers prévus dans le cadre du PAFREM ne seront plus offerts après le 1^{er} janvier 1999.

Le gouvernement québécois a également modifié le Programme de neutralité financière, qui compense les municipalités fusionnées qui perdent les subventions gouvernementales auxquelles elles auraient eu droit s'il n'y avait pas eu fusion (Québec 1996c : 3; Québec 1996a : 4). Les subventions prévues dans le cadre de ce programme seront offertes pendant huit ans. Des indemnités totales seront accordées pendant les cinq premières années qui suivent la fusion et des indemnités partielles seront offertes pendant les trois années subséquentes. Le montant des subventions sera calculé en fonction des règlements et des programmes qui existaient dans la municipalité avant le premier exercice de la nouvelle municipalité (Québec 1996a : 4).

Les municipalités qui figurent sur la *liste définitive* des localités qui doivent fusionner dans le cadre du premier volet du programme bénéficieront d'un autre avantage : la réduction des paiements de transfert. Comme l'ont souligné les fonctionnaires du gouvernement, après le 1^{er} janvier 1999, le gouvernement, dans l'administration de ses programmes, considérera comme fusionnées toutes les municipalités qui figurent sur la liste et la carte définitives (Québec 1996c : 3). Autrement dit, ces municipalités seront traitées comme si elles avaient fusionné et les subventions de l'État, comme celles qui s'appliquent aux services policiers et aux paiements de péréquation, seront rajustées en conséquence.

5.2 VICTORIAVILLE — APRÈS LA FUSION

Les négociations sur la fusion de Victoriaville et d'Arthabaska ont commencé en 1974. À cette époque, les deux municipalités ont décidé que cette initiative ne comportait pas suffisamment d'avantages et elles ont mis un terme à leurs pourparlers. Toutefois, par suite de l'augmentation de leur fardeau fiscal pendant les années 80 et 90, les deux localités ont repris leurs négociations et passé environ 18 mois à discuter entre elles et avec le gouvernement de la province des problèmes liés à l'éventuelle nouvelle structure politique et administrative. Dans l'ancienne municipalité de Victoriaville et à Sainte-Victoire, la décision de fusionner a été prise par le conseil municipal. Par contre, à Arthabaska, les autorités ont tenu un plébiscite et environ 60 pour cent des électeurs se sont prononcés en faveur du projet de fusion. Le nom de la nouvelle municipalité a également été choisi par voie de référendum.

Les conseils municipaux et les directeurs généraux des trois municipalités ont joué un rôle important au début du processus de fusion. En novembre 1993, au moment même de la fusion, des élections municipales ont eu lieu pour constituer le conseil de la nouvelle municipalité. Le nouveau conseil de onze membres a, en collaboration avec les directeurs généraux des municipalités, facilité la transition, qui n'a soulevé aucun problème important.

La réaction des citoyens au projet de fusion a été généralement positive. Tout comme à Abbotsford et à Matsqui, les ententes de collaboration intermunicipale qui existaient depuis longtemps entre les trois anciennes municipalités ont sans doute facilité leur fusion. En fait, le processus de regroupement s'est

bien déroulé même si les citoyens d'Arthabaska estimaient que l'identité de leur localité serait diluée si le nom de «Victoriaville» était retenu pour la nouvelle municipalité. Toutefois, lors du référendum organisé sur le nom de la future municipalité, la majorité d'entre eux ont voté en faveur de «Victoriaville».

L'attitude très favorable des citoyens résulte, en grande partie, de la réduction considérable des impôts fonciers après la fusion. Toutefois, comme nous verrons plus tard, cette réduction ne résulte pas d'une diminution des coûts d'administration ou de prestation des services de la municipalité, mais plutôt de l'octroi de subventions du gouvernement provincial au titre de la fusion.

À l'instar d'Abbotsford et de Matsqui, les nombreuses ententes intermunicipales entre les trois municipalités et la constitution de conseils et d'offices mixtes ont facilité l'initiative de fusion. Par exemple, entre 1980 et 1990, les trois localités ont conclu sept ententes intermunicipales dans les domaines des réseaux d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées, des services de pompiers et des installations de loisirs. Le tableau 24 explique la nature de ces ententes intermunicipales et des services offerts. De plus, les municipalités faisaient fonctionner ensemble des services de développement économique, de développement communautaire et de tourisme.

Tableau 24 : Ententes intermunicipales avant la fusion

Ententes intermunicipales	Municipalités participantes
1) Régie intermunicipale des Bois-Francis (Deux centres sportifs) Durée de l'entente : 1980-1995	Victoriaville Arthabaska Sainte-Victoire Saint-Christophe
2) Traitement de l'eau Durée de l'entente : 1984-2004	Victoriaville Arthabaska Sainte-Victoire
3) Alimentation en eau Durée de l'entente : 1988-1998	Victoriaville Sainte-Victoire
4) Entretien des réseaux d'égouts Durée de l'entente : 1990-2000	Victoriaville Sainte-Victoire
5) Loisirs et culture Durée de l'entente : 1990-1995	Victoriaville Sainte-Victoire
6) Loisirs et culture Durée de l'entente : 1990-1995	Victoriaville Arthabaska
7) Sécurité-incendie Durée de l'entente : 1990-1995	Victoriaville Sainte-Victoire

Albert R. Audet et autres. 1993. *Projet de regroupement Villes et Paroisse de Victoriaville, Arthabaska, Sainte-Victoire-d'Arthabaska*. 28.

5.2.1 Nouvelle structure politique et administrative

La nouvelle ville de Victoriaville est administrée par dix conseillers et un maire, soit dix conseillers et deux maires de moins que dans l'ancienne structure administrative. Un conseiller est élu dans chacun des dix quartiers électoraux et le maire est élu par l'ensemble de la population. La carte n° 5 illustre les limites territoriales de la nouvelle municipalité et des quartiers électoraux.

Le tableau 25 compare le nouveau rapport habitants-représentant élu avec l'ancien. Par suite de la mise en place de la nouvelle structure, l'accès des citoyens aux conseillers municipaux a diminué dans les trois anciennes municipalités

Tableau 25 : Évolution du système de représentants élus

Avant le regroupement

	Conseillers élus	N ^{bre} d'hab. par représentant*
Ville de Victoriaville	8 conseillers et 1 maire	2 489
Ville d'Arthabaska	6 conseillers et 1 maire	1 083
Paroisse de Sainte-Victoire	6 conseillers et 1 maire	1 045

Après le regroupement

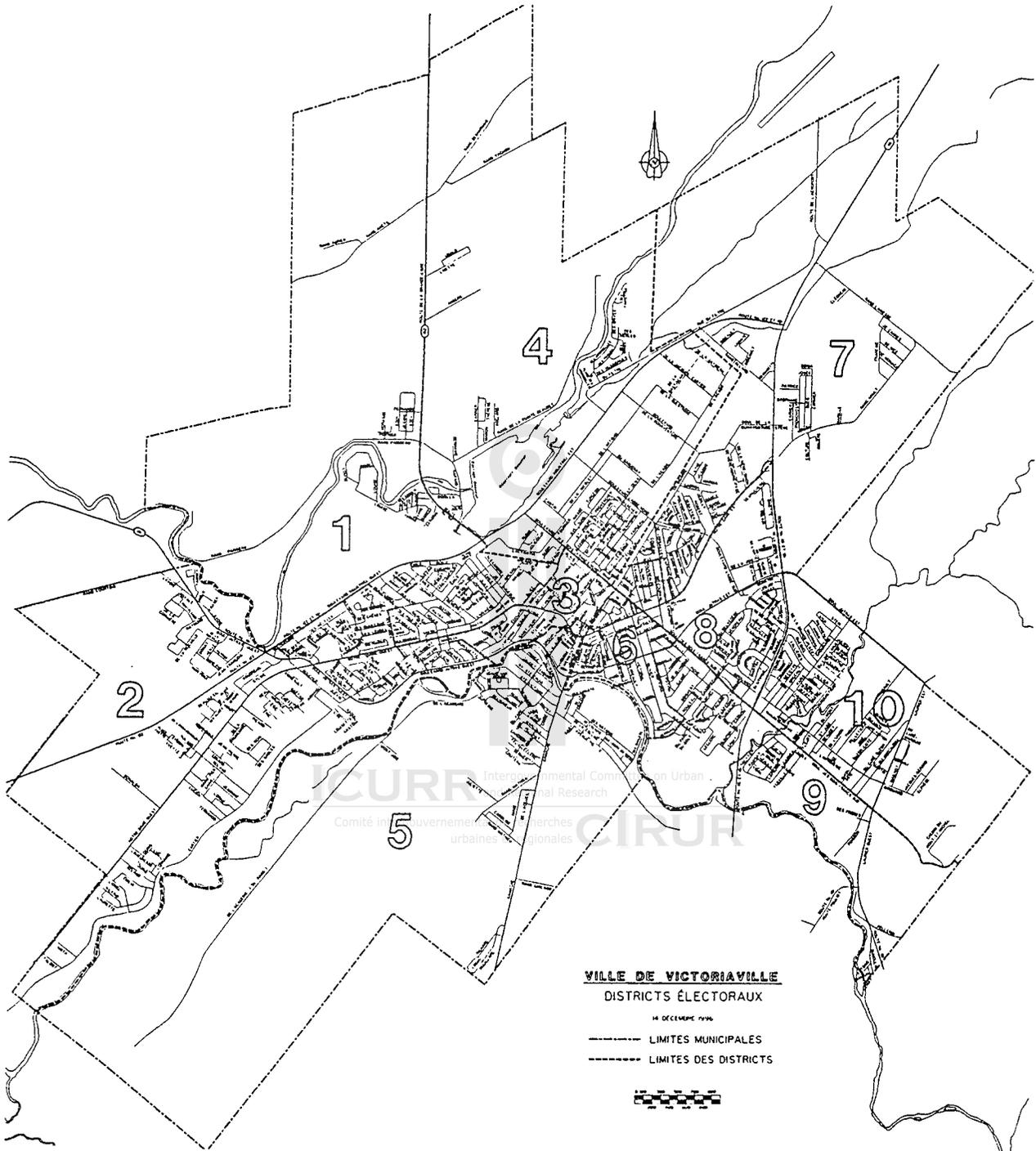
	Conseillers élus	N ^{bre} d'hab. par représentant*
Ville de Victoriaville	10 conseillers et 1 maire	3 391

* Le rapport habitants-représentants élus se fonde sur les populations de 1992, juste avant la fusion des municipalités (Victoriaville : 22 400, Arthabaska : 7 584 et Sainte-Victoire : 7 313.)

5.2.1.1 Évolution de l'administration et de la structure administrative

Le siège de l'administration de la nouvelle municipalité se trouve dans d'anciens bureaux des villes de Victoriaville et d'Arthabaska. Par conséquent, aucune dépense d'immobilisation n'a été engagée au titre de la construction de nouveaux locaux. Toutefois, les dépenses d'administration ont augmenté d'environ 400 000 \$ après la fusion par suite, notamment, des augmentations salariales accordées aux employés municipaux. Le maire de Victoriaville, M. Pierre Roux, a cependant précisé que les dépenses d'administration devraient diminuer au fil des années par suite de la réduction naturelle des effectifs.

Carte n° 5: Ville de Victoriaville



L'entente de fusion précisait clairement que le regroupement municipal ne devait entraîner aucune perte d'emploi. Après la fusion, la ville comptait toujours 183 employés à temps plein. Toutefois, avant la fusion, on prévoyait une spécialisation accrue des tâches du personnel. Selon le maire Roux, cette spécialisation s'est effectivement produite après la fusion.

Les employés des trois anciennes municipalités s'attendaient aussi à ce que leurs salaires restent les mêmes après la restructuration. Comme les niveaux de salaires avaient augmenté pendant l'exercice 1994, les salaires des gestionnaires ont été portés au niveau le plus élevé de l'échelle des salaires dans les trois municipalités, d'où une augmentation nette des salaires des cadres de 78 000 \$. En fait, l'adoption des niveaux de salaires les plus élevés pour les cols bleus et les cols blancs s'est traduite par des majorations salariales totalisant 118 000 \$.

La réduction de pratiquement 50 pour 100 du nombre de conseillers municipaux a cependant entraîné une diminution nette des dépenses de ce poste, malgré l'augmentation des appointements des conseillers. Les paiements nets à ce chapitre ont été ramenés de 227 000 \$ en 1993 à 195 000 \$ en 1994, soit une diminution de 32 000 \$.

5.2.2 Évolution de la fonction de prestation de services et d'autres fonctions municipales

Avant la fusion, les trois municipalités ne prévoyaient aucune modification des coûts de prestation des services dans la nouvelle municipalité. Toutefois, la qualité des services policiers à Sainte-Victoire devait s'améliorer par suite de la fusion de cette fonction municipale et de l'harmonisation du niveau de prestation de ce service avec celui des deux autres municipalités. Après la fusion, l'entretien des routes dans les trois anciennes municipalités devait aussi s'améliorer. Un programme d'investissements de trois ans dans les infrastructures urbaines, lancé après la fusion, a permis d'améliorer grandement les réseaux d'eau, d'égouts et de voirie de la nouvelle municipalité. Selon le maire, ce programme n'aurait pu être instauré si les municipalités n'avaient pas fusionné.

La consolidation des trois villes devait aussi donner lieu à une amélioration notable des fonctions d'aménagement aux niveaux local et régional. On prévoyait par exemple l'adoption de meilleurs règlements en matière d'aménagement de même que la réalisation d'un consensus parmi les trois municipalités sur les mesures à prendre à l'égard des projets futurs d'aménagement. En 1997, Victoriaville était toujours en train d'élaborer son nouveau plan officiel.

Après la fusion, la ville de Victoriaville a mis de côté des fonds au titre de nouvelles initiatives de planification environnementale. Avant la fusion, aucune des trois municipalités n'avait adopté une politique environnementale. Après la fusion, Victoriaville a instauré un programme de gestion des déchets et un programme de recyclage. Ce dernier programme a réputé un franc succès : plus de 77 pour cent des déchets ont été recyclés en 1997.

Les trois anciennes municipalités prévoyaient aussi des améliorations importantes au chapitre de la collaboration et de la coordination économiques afin d'attirer non seulement de nouveaux investissements industriels et commerciaux, mais aussi de nouveaux lotissements résidentiels. En fait, même avant la fusion, les fonctionnaires des trois municipalités avaient convenu de concentrer exclusivement leurs efforts sur l'aménagement du parc industriel de l'ancienne ville de Victoriaville.

5.2.3 Évolution de la situation financière

5.2.3.1 Coûts de la fusion

Les autorités estimaient que les dépenses de transition s'élevaient à environ 137 000 \$, soit 3,70 \$ par habitant. La plus grande partie de ces dépenses, soit approximativement 90 000 \$, résultaient de la fusion et de l'harmonisation des arrêtés municipaux. Environ 45 000 \$ ont été affectés aux réunions publiques, à la préparation des documents de fusion, au maintien des dossiers et à la fusion et à l'harmonisation des systèmes de comptabilité et d'informatique. Les dépenses de transition ont été partagées entre les municipalités en fonction du nombre d'habitants.

Ces frais de transition (3,70 \$ par habitant) sont les moins élevés des cinq municipalités visées par la présente étude. Cette situation résulte en grande partie du nombre élevé d'ententes intermunicipales qui existaient depuis longtemps. En effet, les autorités avaient déjà fusionné de nombreuses fonctions municipales dans la région. Un certain nombre d'autres initiatives ont également contribué à cet état de choses. Par exemple, les véhicules municipaux n'ont pas été repeints immédiatement après la fusion des trois municipalités; seuls les nouveaux véhicules ont été peints aux couleurs de la nouvelle municipalité.

Afin de faciliter la fusion des trois municipalités, le gouvernement du Québec leur a offert des subventions qui ont servi à réduire le service de la dette et, par conséquent, à diminuer les taux d'imposition foncière. Le tableau 27 illustre les incidences de ces subventions sur les taux d'imposition foncière dans les trois anciennes localités. Quant à lui, le tableau 26 révèle l'ampleur de toutes les subventions de même que les valeurs par habitant pendant les cinq années suivant la fusion.

Tableau 26 : Subventions de fusion accordées à Victoriaville

	Par habitant	Population	Total
1 ^{re} année	12,47 \$	36 392	453 983 \$
2 ^e année	9,70 \$	36 392	353 098 \$
3 ^e année	6,93 \$	36 392	252 213 \$
4 ^e année	3,47 \$	36 392	126 106 \$
5 ^e année	3,00 \$	36 392	109 176 \$
Total			1 294 577 \$

Albert R. Audet et autres. 1993. *Projet de regroupement Villes et Paroisse de Victoriaville, Arthabaska, Sainte-Victoire-d'Arthabaska*. 99.

5.2.3.2 Impôts fonciers et modification des taux

Après la fusion, les taux d'imposition foncière dans les anciennes municipalités n'ont pas été harmonisés. Par conséquent, des différences notables existent toujours entre les trois anciennes municipalités (voir le tableau 27). Au cours de l'exercice actuel (1997), les taux d'imposition foncière dans l'ancienne ville de Victoriaville sont 37 pour cent plus élevés que ceux de Sainte-Victoire. Ceux d'Arthabaska sont supérieurs d'environ 9 pour cent à ceux de Sainte-Victoire. Ces écarts sont en partie attribuables aux différences au niveau de la dette à long terme entre chaque municipalité, qui est restée une responsabilité distincte après la fusion, et aux variations sur les plans des excédents et des subventions du gouvernement provincial au titre de la fusion.

Tableau 27 : Taux d'imposition foncière par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable (1993-1997)*

Taux d'imposition financière (par tranche de 1 000 \$)

	Anc. ville de Victoriaville	Anc. ville d'Arthabaska	Anc. par. de Sainte-Victoire
1993	17,00	14,20	10,10
1994	16,20	13,60	9,60
1995	14,70	11,70	8,80
1996	14,90	12,00	9,50
1997	15,20	12,10	11,11

* Les impôts scolaires, recueillis par les commissions scolaires, sont en sus des taux susmentionnés. Ils s'élevaient, en 1997, à 3,50 \$ par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable.

Le tableau 28, qui illustre l'évolution des taux d'imposition foncière depuis 1993, révèle que même si des différences persistent toujours au niveau des impôts fonciers, les contribuables des anciennes villes d'Arthabaska et de Victoriaville ont quand même profité d'une réduction considérable des taux. En effet, depuis 1993, les taux d'imposition foncière de Victoriaville et d'Arthabaska ont baissé de 10,6 et de 14,8 pour cent respectivement. Toutefois, ils ont augmenté de 10 pour cent à Sainte-Victoire. Le tableau 22 démontre cependant que ces tendances existaient en fait depuis 1992.

Tableau 28 : Évolution annuelle des taux d'imposition foncière depuis 1993

Évolution annuelle des taux d'imposition foncière (%)

	Anc. ville de Victoriaville	Anc. ville d'Arthabaska	Anc. par. de Sainte-Victoire
1994	-4,7	-4,2	-0,2
1995	-9,3	-14,0	-8,3
1996	1,4	2,5	8,0
1997	2,0	0,8	10,0

Contrairement aux taux d'impôts fonciers, les taux d'imposition de la valeur locative ont été harmonisés dans la nouvelle municipalité (voir le tableau 29). Les contribuables de l'ancienne paroisse de Sainte-Victoire ont subi les conséquences les plus surprenantes de l'harmonisation de ces taux. En effet, les taux y ont été majorés de 83 pour cent. Dans l'ancienne ville de Victoriaville, ces taux ont diminué de 21 pour cent, mais les taux frappant les établissements commerciaux dans l'ancienne localité d'Arthabaska ont augmenté de 22 pour cent.

Tableau 29 : Taux d'imposition de la valeur locative par tranche de 1 000 \$ de valeur fiscale (1993-1997)

Taux d'imposition de la valeur locative (par tranche de 1 000 \$)

	Anc. ville de Victoriaville	Anc. ville d'Arthabaska	Anc. par. de Sainte-Victoire
1993	70,00	45,00	30,00
1994	55,00	55,00	55,00
1995	55,00	55,00	55,00
1996	55,00	55,00	55,00
1997	55,00	55,00	55,00

5.2.3.3 Dette des municipalités

Étant donné que des différences considérables existaient au niveau de la dette à long terme de chacune des trois municipalités, il a été décidé que chaque localité resterait responsable de son ancienne dette. Par conséquent, l'ancienne ville de Victoriaville est responsable de 75 pour cent de la dette de la nouvelle municipalité, Arthabaska, de 18,67 pour cent, et Sainte-Victoire, de seulement 6,33 pour cent. (Audet et autres 1993 : 44). Il est prévu que ces dettes à long terme seront complètement payées d'ici 2014. Toutefois, toutes les dettes contractées après la fusion sont la responsabilité de la nouvelle ville de Victoriaville.

CHAPITRE 6

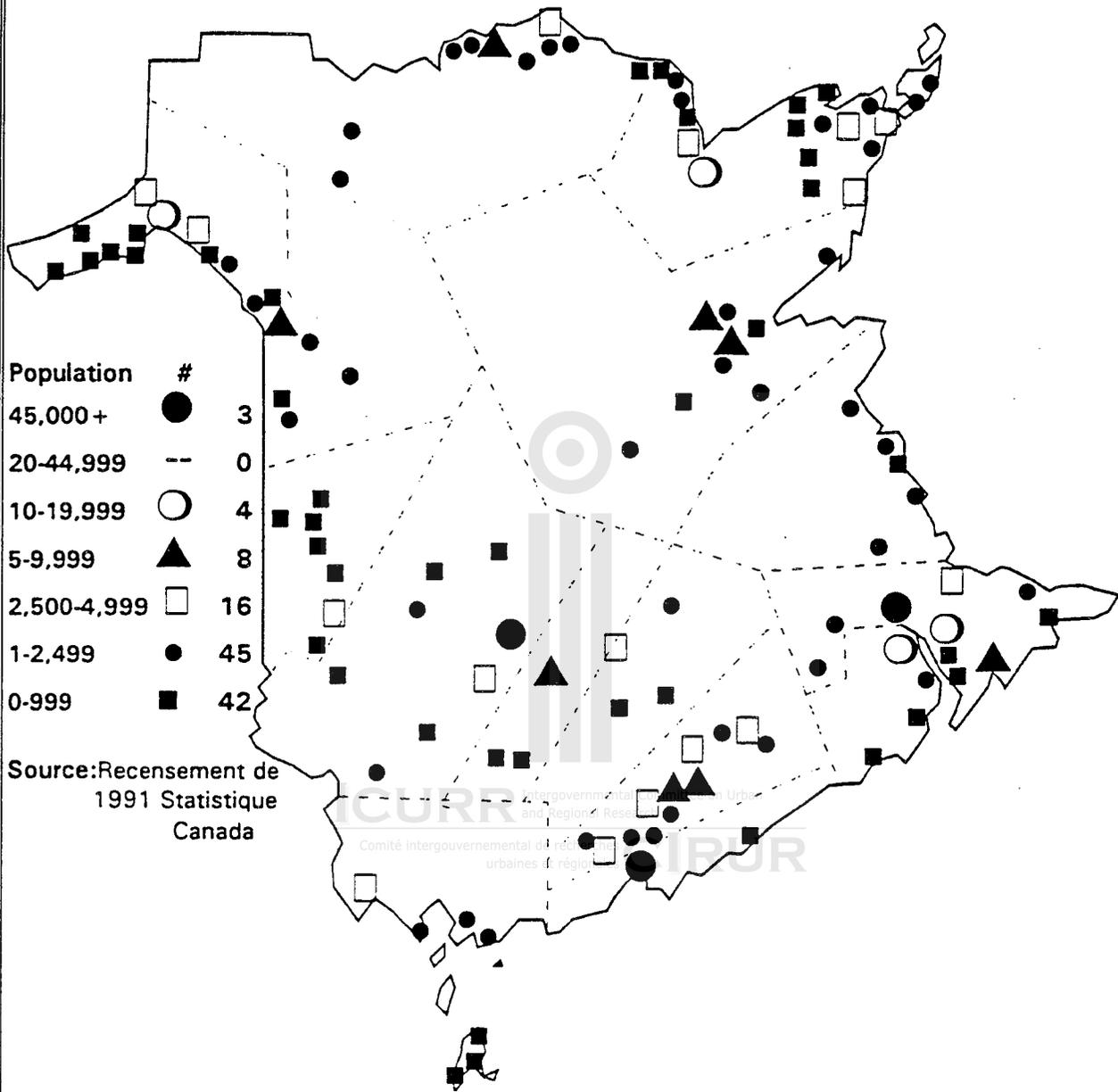
Nouveau-Brunswick

En décembre 1992, le ministère des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation du Nouveau-Brunswick a publié un document de travail intitulé *Strengthening Municipal Government in New Brunswick*. Les auteurs du document y indiquaient que grâce à la fusion, à la régionalisation et à la réorganisation des administrations locales, les municipalités peuvent rentabiliser et améliorer leurs services tout en renforçant leur responsabilité au niveau local. Certains intervenants du Nouveau-Brunswick se préoccupaient des tendances qui se dégageaient depuis quelque temps sur le plan des services locaux, notamment l'augmentation du nombre d'organismes à vocation particulière à mesure que les administrations locales essayaient d'améliorer la prestation des services locaux. En 1994, environ 300 organismes, conseils et commissions à vocation particulière existaient de façon principalement ponctuelle. C'est pourquoi le gouvernement provincial envisageait la réforme des municipalités comme une façon de rationaliser la prestation des services municipaux tout en accroissant l'obligation de rendre compte au niveau local. En outre, par suite de la réduction constante des paiements de transfert du gouvernement fédéral, le Nouveau-Brunswick considérait la fusion comme une façon de diminuer les coûts des services publics et d'alléger ainsi certaines de ses difficultés financières.

Le Nouveau-Brunswick se préoccupait aussi de la structure des administrations locales. Les auteurs du rapport susmentionné ont indiqué que la province comptait en 1992 188 municipalités qui regroupaient environ 60 pour cent de la population (441 780). Leur taille variait énormément — le Lac Baker comprenait 229 habitants alors que la municipalité de Saint John comptait 75 000 habitants. La population de la plupart des municipalités de la province était inférieure à 1 000 habitants (voir carte n° 6). Le reste des habitants de la province (40 pour cent ou 282 120 personnes) vivait dans 291 districts de services locaux.¹ Les districts de services locaux n'étaient pas constitués en personne morale et comprenaient environ 85 pour cent du territoire de la province. Les auteurs du rapport ont également signalé que même si les niveaux de population des municipalités étaient restés stables, ceux des districts de services locaux avaient augmenté (Nouveau-Brunswick, ministère des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation 1992 : 8). Cet accroissement démographique soulevait un problème par suite du nombre élevé de districts de services locaux et du niveau de fractionnement. En effet, chaque district comprenait en moyenne seulement 970 habitants.

¹Les districts de services locaux, créés dans les années 1960, sont des entités politiques rurales. En novembre 1963, les auteurs du *Report of the Royal Commission on Finance and Municipal Taxation in New Brunswick*, connu principalement sous le nom de rapport Byrne, ont souligné les écarts gigantesques qui existaient entre les diverses régions de la province sur le plan de la disponibilité des services. Les différentes capacités financières des administrations locales donnaient lieu en effet à de grandes inégalités en matière de prestation de services. Afin d'assurer une plus grande équité à l'échelle de la province, le gouvernement a créé des districts de services locaux, qui ont remplacé les comtés et qui sont devenus des compétences administratives dans le cadre du programme d'égalité des chances de 1967. (Nouveau-Brunswick, ministère des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation 1992 : 7).

Carte n° 6 : Répartition des municipalités du Nouveau-Brunswick par classe de population (1991)



Direction de l'administration des administrations locales, ministère des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation.

Les auteurs du document de travail ont relevé sept zones d'étude qui pourraient éventuellement profiter de la réforme des municipalités grâce à la simplification des administrations locales et des organismes à vocation particulière. Ils proposaient que les autorités de ces sept zones envisagent la fusion municipale et la régionalisation officielle des services dans leur territoire (Nouveau-Brunswick, ministère des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation 1992 : 43). En juin 1993, les auteurs du document *Terms of Reference for Feasibility Studies on Local Government Restructuring in Selected Urban Centered Regions* ont retenu deux régions urbaines à des fins d'étude : le Grand Moncton et la communauté urbaine de Miramichi.

6.1 COMMUNAUTÉ URBAINE DE MIRAMICHI — LIMITES TERRITORIALES ET STRUCTURE DE L'ADMINISTRATION LOCALE

Avant sa fusion, la région de Miramichi comprenait les 11 localités suivantes, situées à l'embouchure de la rivière Miramichi (voir carte n° 7) : les villes de Chatham et de Newcastle, les villages de Douglastown, Loggieville et Nelson-Miramichi, les districts de services locaux de Chatham Head, Douglasfield, Ferry Road-Russellville, Moorefield et Nordin, et une partie de la paroisse de Chatham.

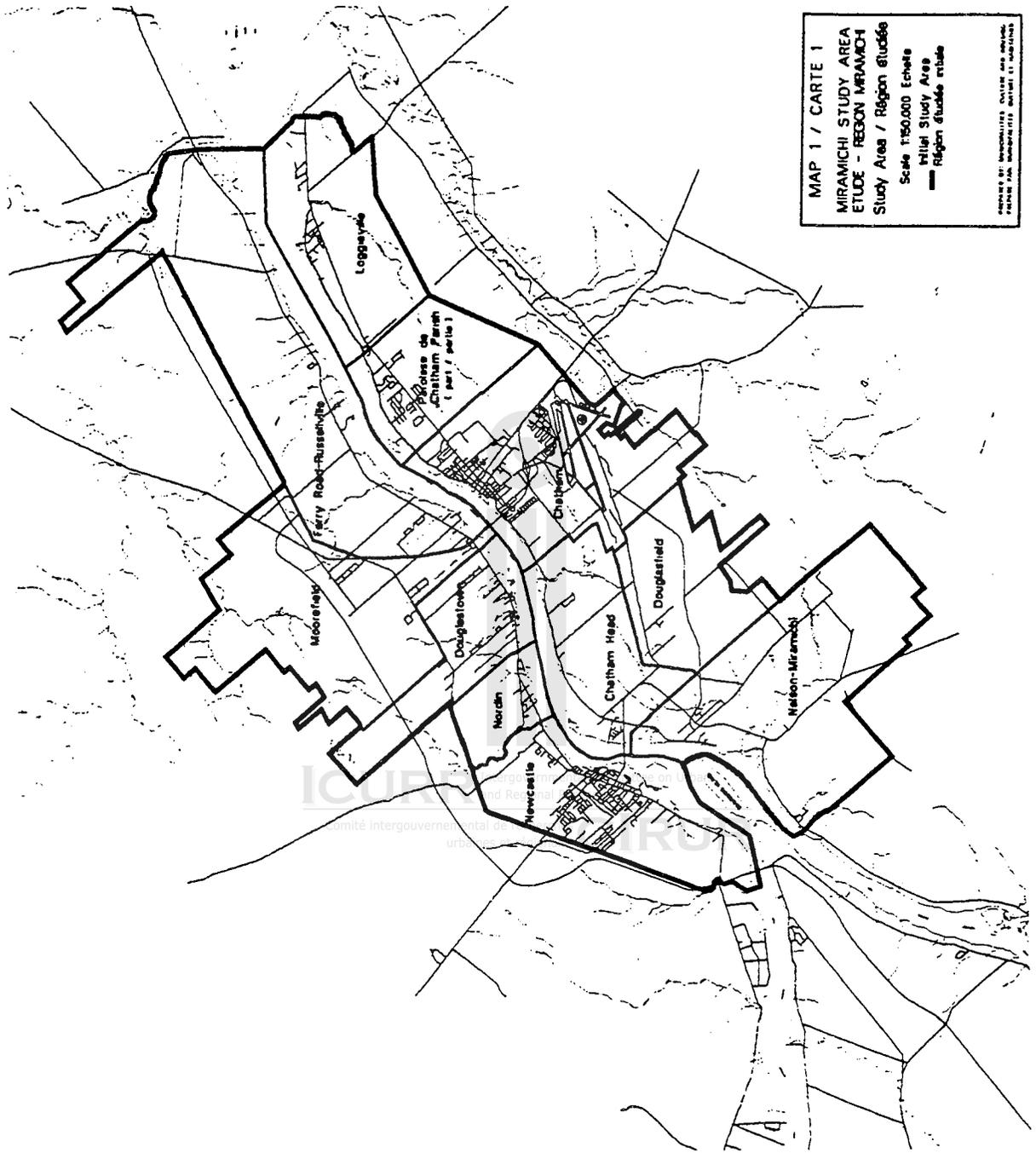
Chacune des cinq municipalités de la zone urbaine de Miramichi étaient constituées en personne morale et administrées par un conseil élu. Les villes de Chatham et de Newcastle comprenaient chacune huit conseillers et un maire. Les conseils des villages se composaient comme suit : Douglastown — un maire et cinq conseillers, Loggieville — un maire et quatre conseillers, et Nelson-Miramichi — un maire et trois conseillers. Les cinq municipalités pouvaient prendre des arrêtés municipaux et adopter des politiques conformément à la *Loi sur les municipalités*, à la *Loi sur l'urbanisme* et à d'autres lois du gouvernement provincial (Burns, McCarthy et Robison 1994 : 9). Le tableau 30 illustre le rapport habitants-représentant élu dans les anciennes municipalités de la communauté urbaine de Miramichi.

Tableau 30 : Représentants élus dans les anciennes municipalités de la communauté urbaine de Miramichi

	Conseillers élus	N ^{bre} d'hab. par représentant
Ville de Chatham	8 conseillers et un maire	727
Ville de Newcastle	8 conseillers et un maire	635
Village de Douglastown	5 conseillers et un maire	259
Village de Loggieville	4 conseillers et un maire	152
Village de Nelson-Miramichi	3 conseillers et un maire	346

Cinq des six secteurs non érigés en municipalité étaient des districts de services locaux. Chacun était doté d'un comité consultatif élu chargé de conseiller le ministre des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation. En vertu de la *Loi sur les municipalités*, le ministre fait office de maire et de conseil de tous les districts de services locaux. Chaque district comprenait cinq représentants élus, sauf Douglasfield qui n'en comptait que quatre. La paroisse de Chatham était le seul secteur non constitué en personne morale qui n'avait pas créé de district de services locaux et qui ne possédait pas, par conséquent, de comité consultatif élu (Burns, McCarthy et Robison 1994 : 10).

Carte n° 7 : Municipalités membres de la communauté urbaine de Miramichi (1991)



Direction de l'administration des administrations locales, ministère des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation.

6.1.1 Effectifs des municipalités et des organismes à vocation particulière

Avant la fusion, les cinq municipalités érigées en personne morale employaient des travailleurs municipaux. Trois organismes à vocation particulière employaient aussi du personnel : la commission de développement de la région de Miramichi, la commission de district d'urbanisme de Miramichi et la commission des eaux et égouts de Miramichi. Le tableau 31 illustre la répartition des employés municipaux et du personnel des organismes à vocation particulière.

Tableau 31 : Employés municipaux et personnel des organismes à vocation particulière avant la fusion (1993)

Municipalité	Personnel	Organisme à vocation particulière	Personnel
Chatham	44,0	Comm. de dév. de la région de Mir.	5,0
Newcastle	66,0	Comm. de dist. d'urb de Miramichi	4,0
Douglastown	4,0	Comm. des eaux et égouts	<u>0,5</u>
Loggieville	3,0		9,5
Nelson-Miramichi	<u>3,5</u>		
	120,5		

L. Burns, T. McCarthy et J. Robison, 1994. *Miramichi City: Our Future — Strength Through Unity*.

6.1.2 Population

Selon le recensement démographique de 1991, les onze collectivités comprenaient environ 21 000 habitants (Figure 1). La zone urbaine de Miramichi venait au quatrième rang des grandes villes de la province après Saint John, Moncton et Fredericton. En 1991, environ 75 pour cent de la population de la région vivait dans les villes de Chatham et de Newcastle et les villages de Douglastown, Loggieville et Nelson-Miramichi. Le reste des résidents habitaient dans les six districts non érigés en municipalité (Burns, McCarthy et Robison 1994 : 10).

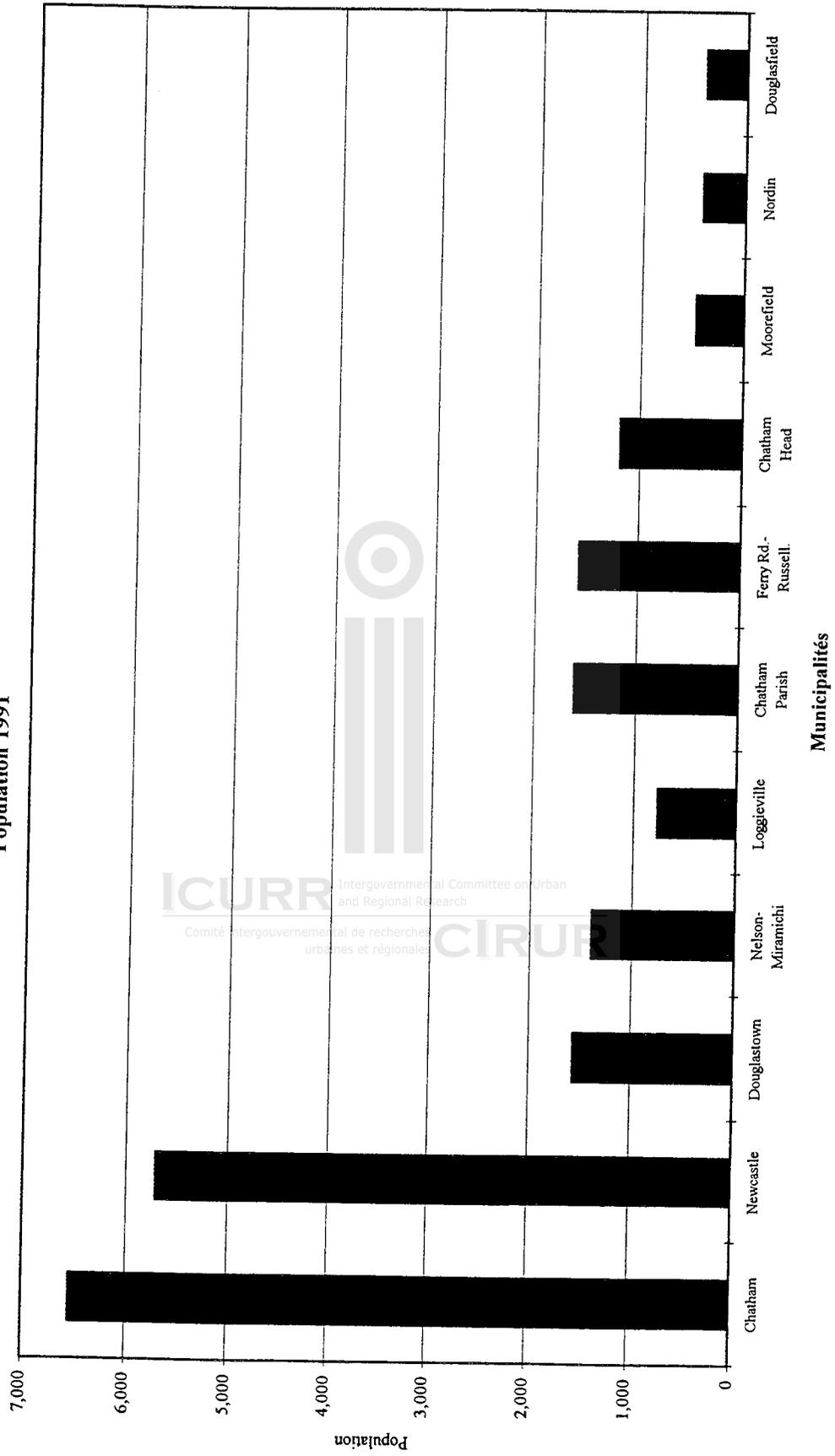
Au cours des vingt dernières années, la plus grande partie de la croissance démographique dans la région urbaine de Miramichi a été concentrée à Douglastown et dans les secteurs non érigés en municipalité. Pendant cette même période, la population de Chatham et de Newcastle a diminué légèrement et celle de Loggieville et de Nelson-Miramichi est restée relativement stable.

6.1.3 Finances des municipalités

Les municipalités érigées en personne morale devaient fournir les services policiers, un service obligatoire, et pouvaient fournir toute une gamme de services facultatifs, dont les suivants dans la plupart des cas : administration générale, lutte contre les incendies, transport, gestion des déchets solides et développement économique et communautaire. Étant donné que les districts de services locaux étaient considérés comme des administrations rurales et que la plupart des services qui y étaient offerts étaient gérés par le gouvernement provincial, leurs responsabilités véritables étaient réduites à leur plus simple expression. En fait, leurs principales dépenses étaient la lutte contre les incendies et l'éclairage des rues, car le gouvernement provincial s'occupait des services policiers, de l'élimination des déchets solides et du transport.

Figure 1 : Communauté urbaine de Miramichi -- population d'anciennes municipalités membres (1991)

**Communauté urbaine de Miramichi
Population 1991**



6.1.3.1 *Impôts fonciers et taux d'imposition*

L'assiette d'imposition foncière de la communauté urbaine de Miramichi variait grandement d'une localité à l'autre (voir les figures 2 et 3) par suite de la diversité de l'assiette générale d'évaluation. En effet, certaines municipalités possédaient une vigueur financière considérable en raison d'une concentration accrue de biens commerciaux et industriels alors que d'autres, qui comprenaient un pourcentage proportionnellement plus élevé de biens résidentiels, disposaient de recettes beaucoup moins importantes.

Newcastle, qui comprenait de nombreux biens industriels et commerciaux, possédait l'assiette d'évaluation foncière la plus importante de la région. En plus de compter de nombreuses entreprises du secteur financier, la ville regroupait aussi un nombre considérable d'entreprises forestières et d'entreprises connexes du secteur privé, notamment la Miramichi Pulp and Paper Inc., propriété de Repap Enterprises. Comme Newcastle était la deuxième municipalité en ordre d'importance de la région, elle possédait aussi une assiette d'évaluation résidentielle considérable, ce qui accroissait sa stabilité financière.

Chatham, la municipalité la plus importante de la communauté urbaine de Miramichi, possédait à la fois une assiette d'évaluation résidentielle solide et un centre commercial bien établi. Elle comptait aussi un nombre important d'institutions gouvernementales, dont le Collège communautaire du Nouveau-Brunswick (campus de Miramichi) et une base des Forces canadiennes. En raison de la diversification de son assiette d'évaluation, Chatham possédait la deuxième assiette fiscale de la région, tant en valeurs absolues qu'en valeurs par habitant.

Sur le plan du développement économique, Douglastown connaissait le taux de croissance le plus rapide de la communauté urbaine de Miramichi et même de l'ensemble de la province. Entre 1986 et 1991, la population de Douglastown a augmenté de 37 pour cent. Les secteurs de la vente au détail et des services, qui regroupaient les centres commerciaux, les restaurants et de nombreuses nouvelles entreprises, connaissaient eux aussi un taux de croissance rapide.

Le village de Nelson-Miramichi est depuis longtemps tributaire des industries d'exploitation forestière, qui complètent son assiette d'évaluation résidentielle. L'usine de défibrage mécanique de la Miramichi Pulp and Paper Inc. occupait une place importante dans le paysage économique de cette municipalité. À Chatham Head, l'assiette d'évaluation du secteur des commerces et des industries légères s'était améliorée par suite de la construction récente de l'hôpital régional de Miramichi, un investissement de 65 millions de dollars. L'assiette fiscale de Ferry Road-Russellville comprenait un certain nombre d'immeubles commerciaux ainsi que la centrale électrique de la Société d'énergie du Nouveau-Brunswick. Moorefield comptait un autre établissement important du gouvernement provincial, le Collège communautaire du Nouveau-Brunswick. Les autres localités de la région regroupaient surtout des biens résidentiels (Nouveau-Brunswick, ministère des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation 1993 : 133-140; Burns, McCarthy et Robison 1994 : 14).

Parmi les municipalités dotées de la personnalité morale, les taux d'imposition sur les biens résidentiels et les biens non résidentiels étaient les plus élevés à Chatham et les moins élevés à Nelson-Miramichi (voir le tableau 32).² Le gouvernement du Nouveau-Brunswick prélevait aussi un impôt résidentiel et un impôt non résidentiel. L'impôt provincial sur les biens résidentiels s'élevait à 15 \$ par tranche de 1 000 \$ de valeur foncière imposable, tandis que l'impôt sur les biens commerciaux et industriels (les biens non résidentiels) se chiffrait à 22,50 \$ par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable. Dans les secteurs non érigés en municipalité, Nordin prélevait les taux d'imposition les plus élevés sur les biens résidentiels et non résidentiels et la paroisse de Chatham percevait les taux les moins élevés. L'impôt provincial sur les biens résidentiels dans ces secteurs était fixé à 15 \$ par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable et celui qui frappait les biens non résidentiels correspondait à 22,50 \$ par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable.

² Les taux d'imposition des biens non résidentiels étaient une fois et demi supérieurs aux taux d'imposition des biens résidentiels.

Figure 2 : Valeur de l'assiette d'évaluation foncière (1994)

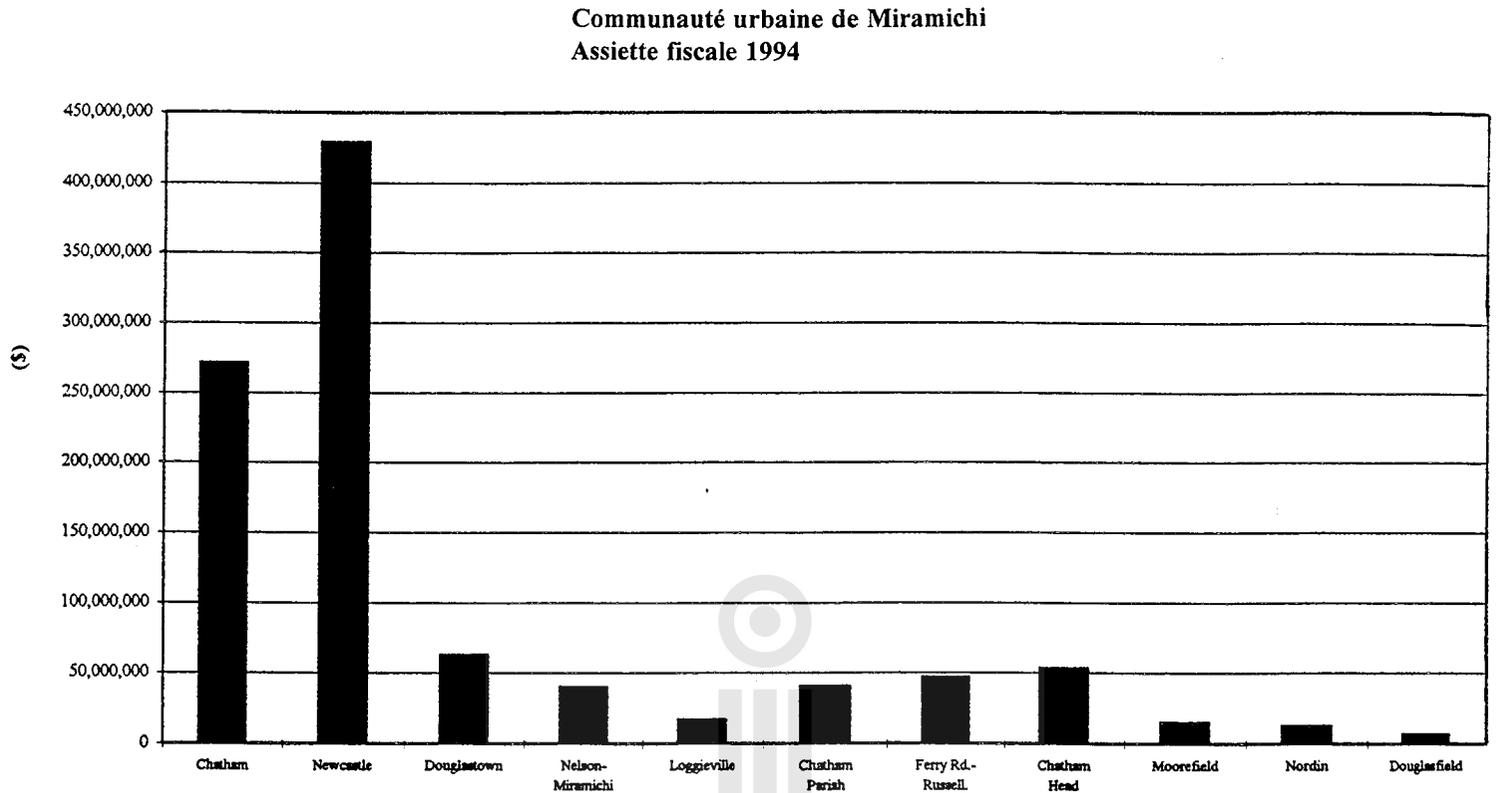
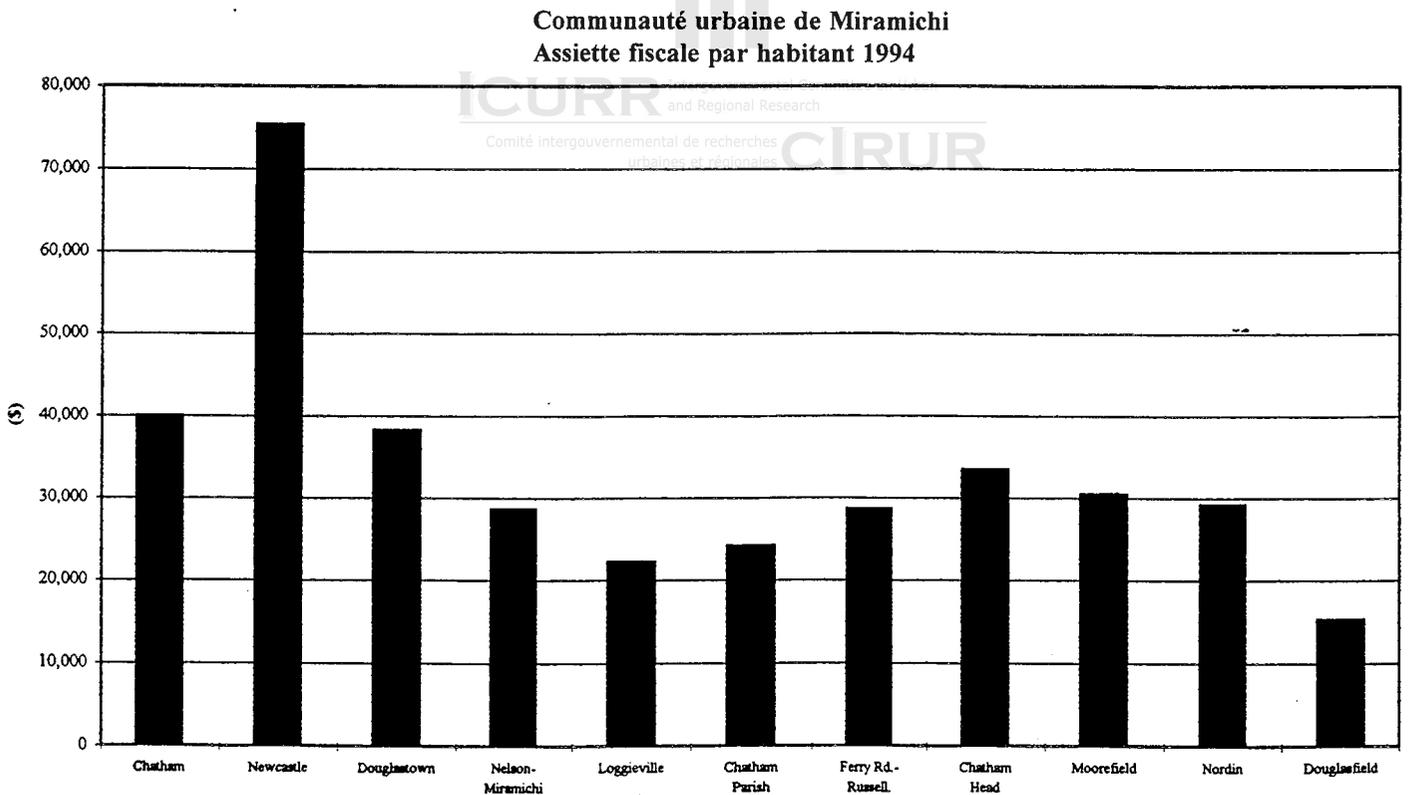


Figure 3 : Valeur par habitant de l'évaluation foncière imposable (1994)



Les localités de la région de Miramichi avaient aussi droit à un crédit d'impôt provincial sur les biens résidentiels occupés par leur propriétaire. En effet, le gouvernement accordait à ce type de biens situés dans les municipalités dotées de la personnalité morale un crédit égal à la totalité de l'impôt foncier, soit 15 \$ par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable, alors que les biens résidentiels compris dans les secteurs non érigés en municipalité ne recevaient qu'un crédit de 8,50 \$ par tranche de 1 000 \$. L'impôt provincial de 6,50 \$ par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable couvrait une partie des coûts de prestation de services locaux dans les secteurs non érigés en municipalité. L'ensemble des dépenses du gouvernement provincial au titre des services policiers, de l'élimination des déchets solides et des transports dans les districts de services locaux de la communauté urbaine de Miramichi s'élevait à approximativement 1,2 million de dollars en 1994 (Burns, McCarthy et Robison 1994 : 14). La prestation de ces services dans certains des secteurs non érigés en municipalité avait entraîné l'adoption d'un taux d'imposition de plus de 8 \$ par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable. Le tableau 32 illustre les taux d'imposition en 1994 par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable dans chacune des municipalités et chacun des secteurs non érigés en municipalité de l'ancienne communauté urbaine de Miramichi.

Tableau 32 : Taux d'imposition municipale en 1994 — Imposition par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable

	Biens résidentiels				Bien non résidentiels*		
	Prov.	Mun.	Crédit	Total	Prov.	Mun.	Total
Chatham	15	13,095	15,00	13,095	22,50	19,643	42,143
Newcastle	15	12,600	15,00	12,600	22,50	18,900	41,400
Loggieville	15	11,863	15,00	11,863	22,50	17,795	40,295
Douglastown	15	10,825	15,00	10,825	22,50	16,238	38,738
Nelson-Miramichi	15	10,252	15,00	10,252	22,50	15,378	37,878
Nordin	15	1,506	8,50	8,006	22,50	2,259	24,759
Moorefield	15	0,959	8,50	7,459	22,50	1,439	23,939
Douglasfield	15	0,894	8,50	7,394	22,50	1,341	23,841
Ferry Road - Russelville	15	0,860	8,50	7,360	22,50	1,290	23,790
Chatham Head	15	0,663	8,50	7,162	22,50	0,993	23,493
Par. de Chatham	15	0,169	8,50	6,669	22,50	0,254	22,754

* Les taux d'imposition des biens non résidentiels sont une fois et demi supérieurs aux taux d'imposition des biens résidentiels.

** Le gouvernement provincial du Nouveau-Brunswick est responsable de la prestation des services d'éducation. Par conséquent, les impôts municipaux ne comprennent pas de composante scolaire.

6.1.4 Mesures législatives

La *Loi sur les municipalités* du Nouveau-Brunswick, adoptée en 1995, énonce le cadre législatif applicable à la restructuration des municipalités dans cette province. Le paragraphe 14 (1), un paragraphe important, autorise le lieutenant-gouverneur en conseil à regrouper deux ou plusieurs municipalités et secteurs contigus si une étude de faisabilité est entreprise et que le ministre des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation recommande cette mesure. Quant à lui, le paragraphe 19 a) de la Loi autorise le lieutenant-gouverneur en conseil à prescrire le nom et les limites territoriales de la nouvelle municipalité et la date d'entrée en vigueur de la fusion (Nouveau-Brunswick 1995 : 22).

L'article 20 de la *Loi sur les municipalités* traite de la fusion et de l'harmonisation des arrêtés des anciennes municipalités membres. Le paragraphe 20 (2) autorise chacune des anciennes municipalités à garder ses arrêtés jusqu'à leur abrogation par le conseil de la nouvelle municipalité (Nouveau-Brunswick 1995 : 29). Quant à lui, l'article 21 autorise la nouvelle municipalité à fusionner tous les éléments d'actif et de passif des anciennes municipalités.

6.2 CITÉ DE MIRAMICHI — APRÈS LA FUSION

Le 1^{er} janvier 1995, les onze municipalités de l'ancienne communauté urbaine de Miramichi ont fusionné pour former la cité de Miramichi. Avant la fusion, les habitants avaient des opinions partagées sur la restructuration politique des municipalités. Les entreprises locales l'encourageaient au plus haut point et les syndicats y étaient favorables, malgré certaines réserves. Cependant, certains résidents y étaient vigoureusement opposés. Lors des diverses réunions du conseil, les citoyens ont fait part, à titre individuel, de leurs critiques et de leur mécontentement, mais aucun groupe officiel n'a présenté de mémoire contre le projet. Étant donné le niveau de mécontentement des habitants, l'absence d'un mouvement ou d'un groupe structuré d'opposition était considérée comme plutôt surprenante.

La mairesse, Janice Morrison, a indiqué qu'avant la fusion, il existait des indications selon lesquelles la plupart des habitants acceptaient le regroupement, mais favorisaient en même temps une attitude attentiste. Elle a souligné que depuis la fusion, le sentiment de mécontentement s'est accru, car bien des habitants s'attendaient à ce que les nouveaux services soient offerts du jour au lendemain et ils estimaient qu'ils payaient plus d'impôts pour moins de services. En outre, il reste toujours des points en litige qui, à l'occasion, peuvent soulever des conflits intermunicipaux. Cela est particulièrement apparent dans les anciennes villes de Chatham et de Newcastle, rivales depuis bien des années.

Le gouvernement provincial, qui cherchait à rationaliser la prestation des services municipaux et à accroître la responsabilité directe des pouvoirs publics locaux, a lui-même amorcé le processus de fusion des municipalités membres de la communauté de Miramichi. Il a tout d'abord réalisé une étude approfondie sur la fusion, avec l'appui total des municipalités participantes. Celles-ci ont débattu les questions de restructuration entre elles pendant environ deux ans. Même si les municipalités savaient fort bien que le gouvernement aurait le dernier mot, leurs entretiens avec les autorités provinciales ont duré eux aussi environ deux ans.

En avril 1994, les auteurs de l'étude de faisabilité intitulée *Strength Through Unity* ont déposé leur rapport et recommandé la fusion des onze municipalités de la communauté urbaine de Miramichi en une seule entité locale — la cité de Miramichi. Le gouvernement de la province a accepté les recommandations des auteurs de l'étude et élaboré, peu après, les mesures législatives appropriées. Pendant ce processus, aucun référendum n'a été organisé dans les onze municipalités pour voir si les

habitants étaient pour ou contre le projet de restructuration municipale. L'initiative venait vraiment du sommet, c'est-à-dire du gouvernement provincial.

Le nouveau nom de la municipalité a été choisi par le gouvernement provincial et n'a pas soulevé beaucoup de controverse. Étant donné que la rivière Miramichi traverse la communauté, le nom semblait approprié. De plus, il permettait d'éviter les problèmes politiques associés au nom des deux grandes municipalités rivales — Chatham et Newcastle.

Un conseil de transition a été constitué pour faciliter la transition des anciennes structures administratives aux nouvelles. Le conseil, nommé par le gouvernement provincial, devait administrer la communauté de Miramichi entre la date de la fusion (le 1^{er} janvier 1995) et les élections municipales prévues en mai 1995. Toutefois, deux conseillers des anciens districts qui s'opposaient à la constitution, par le gouvernement provincial, d'un conseil de transition ont déposé une contestation judiciaire. Le tribunal a statué que le gouvernement provincial avait le droit de regrouper et de fusionner les municipalités, mais non de constituer un conseil de transition. Il a aussi ordonné que les élections municipales aient lieu en mars, soit deux mois plus tôt que prévu. La controverse et la dissidence que cette contestation judiciaire a soulevées n'ont pas encore été tout à fait résolues. Selon la mairesse, les séquelles de cette contestation se font toujours sentir à Miramichi. Toutefois, les habitants de Miramichi appuyaient les conseillers qui avaient décidé d'aller en justice. Aujourd'hui, ces deux conseillers font toujours partie du nouveau conseil municipal, l'un à titre de conseiller et l'autre à titre de maire.

6.2.1 Nouvelle structure politique et administrative

À l'heure actuelle, la cité de Miramichi est administrée par douze conseillers et un maire. Huit conseillers sont élus dans les quartiers et quatre conseillers et le maire sont élus par l'ensemble de la population. Les municipalités membres n'étaient pas divisées en quartiers avant la fusion. Les huit nouveaux quartiers ont été créés pendant le processus de restructuration municipale. Depuis, l'accès aux représentants élus a été réduit dans les cinq municipalités dotées de la personnalité morale. Toutefois, les habitants des secteurs non érigés en municipalité ont maintenant accès à des représentants élus qui possèdent des pouvoirs politiques réels. Avant la fusion, les citoyens de ces secteurs étaient représentés par des conseillers qui n'avaient qu'une voix consultative.

La mairesse a aussi indiqué que la diminution du nombre de conseillers par habitants au sein de la nouvelle structure politique s'est traduite par une augmentation de la charge de travail des représentants élus. Le tableau 33 illustre le rapport habitants-représentants élus avant et après la fusion.

La fusion des municipalités de la communauté urbaine de Miramichi constitue un cas particulier par suite de l'agencement spatial des noyaux urbanisés et de l'ampleur des rivalités entre les diverses municipalités, notamment entre les deux villes les plus importantes. La nouvelle municipalité comprend deux noyaux commerciaux : un dans l'ancienne ville de Newcastle et l'autre dans l'ancienne municipalité de Chatham. La carte n° 7 illustre les relations spatiales entre les deux noyaux urbanisés. Les deux centres urbains se trouvent à une dizaine de kilomètres l'un de l'autre, sur les rives opposées de la Miramichi. La zone de transition qui les sépare est principalement rurale. Une certaine rivalité bien amicale a toujours existé entre les citoyens des deux municipalités, comme en témoignent les nombreuses compétitions sportives entre les équipes des deux villes. Toutefois, sur le plan politique, cette rivalité a donné lieu à des concours de force beaucoup plus importants en vue d'attirer de nouveaux lotissements. Contrairement aux districts d'Abbotsford et de Matsqui en Colombie-Britannique, les deux noyaux urbains et les deux grandes municipalités de la région n'ont jamais fonctionné comme une seule entité économique.

Tableau 33 : Évolution du système de représentants élus

AVANT LE REGROUPEMENT

	Conseillers élus	N^{bre} d'hab. par représentant
Ville de Chatham	8 conseillers et 1 maire	727
Ville de Newcastle	8 conseillers et 1 maire	635
Village de Douglastown	5 conseillers et 1 maire	259
Village de Loggieville	4 conseillers et 1 maire	152
Village de Nelson-Miramichi	3 conseillers et 1 maire	346

Cinq des six secteurs non érigés en municipalité avaient élu des comités consultatifs composés de représentants élus qui n'exerçaient qu'un rôle consultatif et non politique. Voilà pourquoi ils ne sont pas inclus dans ce tableau.

APRÈS LE REGROUPEMENT

	Conseillers élus	N^{bre} d'hab. par représentant
Cité de Miramichi	12 conseillers et 1 maire	1 663

Même si les anciennes villes de Chatham et de Newcastle font maintenant partie de la même municipalité, elles se livrent toujours une concurrence ardue pour ce qui est des grands projets. Selon la mairesse, les anciens courants de pensée sont toujours présents et les municipalités se font concurrence pour attirer de nouveaux investisseurs. De nombreuses raisons expliquent cette situation. Premièrement, les nouveaux conseillers continuent toujours de favoriser leurs anciennes municipalités. Deuxièmement, les deux quartiers commerciaux sont séparés par une barrière physique, la rivière, et un projet d'envergure dans l'un des deux noyaux y aura des incidences économiques importantes.

Outre ces rivalités entre les municipalités, le processus de restructuration des municipalités de la communauté urbaine de Miramichi a engendré d'autres types de conflits. Par exemple, les autorités de la nouvelle municipalité manifestent moins de confiance et de respect envers le gouvernement provincial et se montrent moins coopératives. Il existe aussi des frictions entre la municipalité et les commissions et conseils existants. Avant la fusion, peu de personnes se souciaient des incidences éventuelles de la restructuration sur les conseils et commissions. Bob Jardine, le trésorier de la ville, a signalé que ce manque de réflexion a accru les tensions entre la nouvelle ville et la commission d'urbanisme, la société du réaménagement, la commission de l'aéroport de Miramichi et plusieurs organismes de développement communautaire.

6.2.1.1 Administration

Les bureaux de la nouvelle administration se trouvent dans l'ancienne municipalité de Newcastle. Comme ils sont loués, aucune dépense de construction n'a été nécessaire. Avant le regroupement, il était prévu que les dépenses de fonctionnement de la nouvelle municipalité augmenteraient par suite de la prestation de services dans les secteurs non érigés en municipalité. En conséquence, on ne prévoyait aucune suppression d'emploi. En fait, le nombre d'employés municipaux est passé de 120 à 157 après la fusion des municipalités.

Il était également prévu qu'après la fusion, les salaires des employés municipaux augmenteraient en raison de l'accroissement des niveaux de spécialisation au sein d'une bureaucratie plus importante. Certains employés municipaux ont effectivement reçu des augmentations salariales, très supérieures aux prévisions. Le tableau 34 illustre les nouveaux salaires versés à certains employés municipaux après la fusion.

Suite au grand mécontentement des citoyens et du conseil de Miramichi, la municipalité a demandé à un bureau de conseillers du secteur privé de revoir les majorations salariales accordées aux employés après la fusion. Les auteurs du rapport *Compensation Review of City of Miramichi* sont arrivés aux conclusions suivantes :

Les salaires de la majorité du personnel sont conformes à ceux qui sont offerts aux employés des plus petites municipalités comprises dans l'étude et sont généralement inférieurs à ceux qui sont offerts pour des emplois semblables dans les municipalités non visées par l'étude. Finalement, les salaires des employés exclus des négociations sont légèrement inférieurs à ceux des employés compris dans les unités de négociation étudiées. (KPMG 1995 : 17.) (notre traduction)

Outre ces augmentations salariales, la nouvelle municipalité doit maintenant faire face à des dépenses supplémentaires dans les domaines suivants : articles en papier, photocopies, déplacements et formation du personnel. Toutefois, les honoraires versés aux conseillers devraient baisser, étant donné qu'il n'y a plus que 13 conseillers au lieu de 33. Autrement dit, même si la rémunération versée à chaque conseiller a considérablement augmenté, les dépenses de ce poste devraient être moindres.

6.2.1.2 *Structure administrative*

La création d'un seul service policier et de lutte contre les incendies constitue l'un des changements administratifs les plus importants dans la ville de Miramichi. Cependant, même si la fusion a réduit la nécessité de conclure des ententes de services en commun, le nombre de commissions, conseils et organismes n'a pas considérablement baissé. Par exemple, la société de développement de la région de la Miramichi et la commission d'urbanisme et de district remplissent toujours leur mandat respectif.³ La commission des eaux et des égouts, un des anciens organismes à vocation particulière, a fusionné avec la cité de Miramichi. Le changement le plus important au sein des organismes à vocation particulière semble avoir été le remplacement de certains de leurs membres par des personnes qui, selon le conseil de Miramichi, étaient plus « appropriées ».

³ La commission d'urbanisme et de district est responsable des secteurs non érigés en municipalité et des villages situés à l'extérieur des limites territoriales de la ville de Miramichi. Voilà pourquoi elle continue toujours d'exercer ses fonctions.

Tableau 34 : Augmentations salariales après la fusion

	Salaires avant la fusion	Salaires après la fusion	Augmentation salariale	% d'augm.	Salaire minimal possible	Salaire maximal possible
Description du poste						
Directeur	62 534	77 000	14 646	23,49	64 000	84 000
Trésorier	59 850	68 000	8 150	13,62	60 000	75 000
Chef de police	s/o	62 500	s/o	s/o	55 000	70 000
Dir. des serv. tech.	54 823	60 000	5 177	9,44	50 000	65 000
Dir. trav. publ./eau	48 000	57 500	9 500	19,79	50 000	65 000
Chef des pompiers	49 192	57 500	8 308	16,89	50 000	65 000
Dir. des loisirs	47 016	55 000	7 984	16,98	45 000	60 000
Secrétaire	42 105	52 500	10 395	24,69	45 000	60 000
Super. trav. publ.	40 568	50 000	9 432	23,25	45 000	55 000
Super. trav. publ.	47 825	50 000	2 175	4,55	45 000	55 000
Chef adj. de police	s/o	50 000	s/o	s/o	45 000	60 000
Ressources humaines	34 480	47 500	13 020	37,76	40 000	55 000
Chef adj. des pompiers	37 500	47 500	10 000	26,67	40 000	55 000
Dév./Tourisme	36 000	45 000	9 000	25,00	40 000	55 000
Chef adj. des ress. hum.	32 758	40 000	7 242	22,11	35 000	45 000
Directeur adj. des loisirs	34 894	40 000	5 106	14,63	30 000	45 000
Superviseur adj.	38 368	40 000	1 632	4,25	35 000	45 000
Adjoint législatif	27 974	38 333	10 359	37,03	35 000	45 000
Trésorier adj.	27 600	35 000	7 400	26,81	30 000	45 000
Agent adm. 2	24 941	27 333	2 392	9,59	26 000	30 000
Secrétaire 2	25 762	27 000	1 238	4,81	27 000	32 000
Secrétaire 2	25 762	27 000	1 238	4,81	27 000	32 000
Agent adm. 2	24 941	26 667	1 726	6,92	26 000	30 000
Secrétaire 1	23 609	25 333	1 724	7,30	27 000	32 000
Secrétaire 1	24 941	25 333	392	1,57	27 000	32 000
Secrétaire 1	21 000	23 667	2 667	12,70	27 000	32 000
Agent adm. 1	16 000	23 000	7 000	43,75	26 000	30 000
Agent adm. 1	19 081	23 000	3 919	20,54	26 000	30 000
Agent adm. 1	22 880	23 000	120	0,52	26 000	30 000

The Miramichi Leader. Mercredi 8 mars 1995. A-1.

6.2.2 Évolution de la fonction de prestation de services et d'autres fonctions municipales

Les municipalités membres de Miramichi prévoyaient un certain nombre de changements sur les plans du coût et de la qualité des services après la fusion. Par exemple, les services de transport, de ramassage et d'élimination des déchets, de traitement des eaux et des eaux usées et des loisirs devaient coûter plus cher, mais les services policiers devaient par contre coûter moins chers.

D'autres changements étaient prévus au niveau de la prestation des services : privatisation accrue des services de transport et réduction des ententes de sous-traitance en matière de ramassage des déchets et de services techniques, car ces services seraient offerts à l'interne, prolongement des services d'eau et d'égout, et accroissement du nombre d'inspecteurs des bâtiments. Les normes de qualité des services de transport, de loisirs, d'eau et d'égout et d'urbanisme devaient être rehaussées. Finalement, il était aussi prévu que la fusion entraînerait une réduction de la participation des bénévoles au sein des divers services. Toutefois, selon Bob Jardine, aucune diminution considérable du nombre de bénévoles n'était encore survenue au moment de notre entretien avec lui.

6.2.2.1 Aménagement

La plupart des intervenants croyaient que la fusion permettrait d'accroître l'efficacité de l'urbanisme aux échelles locale et régionale. Certaines fonctions devaient connaître une très grande amélioration, notamment le traitement de l'eau et des eaux usées, les règlements de zonage et l'exécution des arrêtés municipaux. Bob Jardine a fait remarquer que le dossier de l'urbanisme donnait toujours lieu à un certain mécontentement. Selon la mairesse, les principaux problèmes résultaient de l'absence d'un plan municipal ou de règlements de zonage dans certaines parties de la nouvelle municipalité. Un nouveau plan officiel devait être adopté au plus tard à l'automne 1996 et atténuer la plupart des difficultés.

6.2.2.2 Développement économique

Une plus grande coordination et concertation entre les anciennes municipalités devait permettre d'améliorer considérablement le développement économique. Avant la fusion, nombre des collectivités locales se livraient concurrence pour attirer des entreprises et certains intervenants soulignaient que cette situation faisait fuir les investisseurs éventuels. En outre, étant donné que les petites localités de la communauté urbaine de Miramichi ne disposaient pas d'une «voix unifiée», elles étaient jugées particulièrement défavorisées lorsqu'elles devaient faire face à la concurrence des autres régions urbaines plus importantes de la province. La fusion et le partage des recettes devaient accroître l'efficacité des campagnes de promotion et des stratégies de développement. On s'attendait aussi à ce que le nouveau statut de la ville attire de nouveaux investisseurs par suite du profil plus important de la communauté. En effet, la confiance des investisseurs serait plus grande, car la municipalité offrirait un vaste éventail de services et une main-d'oeuvre appropriée.

Comme prévu, la fusion a favorisé la collaboration entre les anciennes municipalités. Les autorités ont jugé qu'il était prioritaire d'élaborer une stratégie globale de développement économique, laquelle devrait être prête bientôt. Toutefois, un certain esprit de concurrence anime toujours certaines des anciennes municipalités, notamment Chatham et Newcastle, qui entretiennent de vieilles rivalités.

6.2.3 Évolution de la situation financière

6.2.3.1 Coûts de la fusion

La fusion des anciennes municipalités a entraîné des dépenses ponctuelles d'environ 180 000 \$, soit 8,60 \$ par habitant. La plus grande partie de ces dépenses a servi à couvrir les frais de mise à jour des systèmes comptables et informatiques. D'autres dépenses ont dû être engagées : frais du conseil de transition, conception d'un nouveau logotype, peinture des voitures de police, nouveaux blasons et insignes sur les uniformes, et réceptions et assemblées publiques liées à la fusion. Les frais d'actualisation et de codification des arrêtés de la nouvelle municipalité se situent entre 15 000 \$ et 20 000 \$. Le processus de mise à jour est toujours en cours et il est impossible d'avoir des données plus exactes. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick a accordé à la nouvelle municipalité une subvention de 50 000 \$ au titre des dépenses de fusion. Il a également financé à 100 pour cent toutes les études sur la fusion des anciennes localités.

6.2.3.2 Imposition

La fusion devait occasionner une augmentation des impôts fonciers dans tous les anciens villages et les anciens secteurs non érigés en municipalité et une diminution des impôts fonciers dans les deux anciennes villes. Cependant, il était prévu que les réductions anticipées des paiements de transfert du gouvernement provincial entraîneraient une majoration des taux d'imposition dans la nouvelle ville, qui deviendraient alors égaux à ceux d'autres villes de la province. Aucun écart important n'était prévu entre les anciens taux et les nouveaux taux frappant les biens résidentiels et non résidentiels dans l'une quelconque des anciennes localités. Autrement dit, tous les types de biens à l'échelle de la nouvelle municipalité devaient suivre la même évolution et au même rythme.

Les différents taux d'impôt qui existaient dans les anciennes localités seront harmonisés sur une période de quatre ans. Cette harmonisation devait d'abord se faire sur cinq ans, mais des modifications ont été apportées au projet initial lors du budget municipal de 1995. Le nouveau projet établit aussi une distinction entre les anciens villages et les districts de services locaux, car il a été reconnu que ces derniers devraient faire face à un fardeau fiscal plus important.

Tableau 35 : Instauration progressive des nouveaux impôts frappant les biens résidentiels (sur quatre et cinq ans)

Projet d'harmonisation initial sur cinq ans (taux d'imposition par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable)

	1995	1996	1997	1998	1999
Villes	12,588	12,788	12,988	13,188	13,388
Villages et DSL	9,441 (75 %)	10,390 (81,25 %)	11,365 (87,5 %)	12,364 (93,75 %)	13,388 (100 %)

Plan d'harmonisation retenu sur quatre ans (taux d'imposition par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable)

	1995	1996	1997	1998
Villes	12,607	13,035*	13,235**	13,435**
Villages	11,851 (94 %)	12,514* (96 %)	12,970** (98 %)	13,435** (100 %)
DSL	9,582 (76 %)	10,949* (84 %)	12,176** (92 %)	13,435** (100 %)

* Taux d'imposition proposés pour 1996 dans la cité de Miramichi, Décembre 1995. *Press Release: Proposed 1996 City of Miramichi Expenditures and Revenue.*

** Les prévisions pour 1997 et 1998 sont fondées sur les augmentations annuelles prévues des taux d'imposition de 0,20 \$ par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable, augmentations qui s'ajoutent aux taux introduits progressivement pour les villages et les DSL.

Le tableau 35 illustre les taux d'imposition des biens résidentiels par tranche de 1 000 \$ d'évaluation et le pourcentage des taux qui devaient être appliqués dans les villages et les districts de services locaux pendant les cinq années (projet original) et les quatre années (nouveau projet) suivant la fusion. Les taux uniformes seront appliqués à partir de 1998.

En ce qui concerne le plan de quatre ans, aucune donnée n'était disponible à l'égard des augmentations des taux frappant les biens résidentiels en 1997 et 1998. Les données figurant au tableau 35 ne sont que des estimations des taux prévus, compte tenu des augmentations anticipées des taux d'imposition annuels dans les anciennes villes, soit 0,20 \$ par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable. Les anciennes villes et les anciens villages font face, dans le cadre du plan de quatre ans, à des augmentations fiscales bien inférieures à celles que vont subir les anciens districts de services locaux. En 1995, un an après la fusion, les augmentations des taux d'imposition dans les anciens districts de services locaux se situaient entre 20 et 44 pour cent. Par contre, les taux d'imposition dans les anciennes villes et les anciens villages avaient soit diminué (-4 pour cent à Chatham), soit augmenté (+5 pour cent à Nelson-Miramichi). Les augmentations prévues des taux d'imposition frappant les biens résidentiels dans les anciens districts de services locaux entre 1994 et 1998 se situeront en tout entre 70 et plus de 100 pour cent. Les augmentations prévues dans les anciennes villes et les anciens villages pendant la même période se situeront quant à elles entre 3 pour cent (Chatham) et 40 pour cent (Nelson-Miramichi).

Les majorations des taux d'imposition dans les anciens districts de services locaux doivent couvrir les dépenses liées à l'exercice d'un certain nombre de nouvelles fonctions municipales. Cependant, ces augmentations couvrent aussi, et c'est probablement cela le plus important, l'accès à des représentants élus disposant de pouvoirs politiques véritables. Le débat sur le débordement a aussi servi à justifier les

augmentations d'impôts. Par exemple, certains intervenants ont prétendu que les districts de services locaux utilisaient grandement les services qu'offraient les villes et villages de la communauté urbaine de Miramichi sans assumer une partie équitable des dépenses s'y rapportant (Cadogan 1994 : A1 et A12). Les taux qu'impose la nouvelle municipalité sont considérés comme des redevances obligeant toutes les anciennes localités à apporter leur quote-part en fonction de leur niveau d'utilisation des services. Toutefois, on peut se demander si les niveaux de services fournis dans les anciennes municipalités et les anciens districts de services locaux seront les mêmes. En effet, par suite de différences dans la prestation de services entre les milieux urbains et les milieux ruraux, on ne peut pas raisonnablement s'attendre à ce que les niveaux des services municipaux dans les régions rurales de Miramichi soient identiques à ceux offerts dans les régions urbanisées de l'agglomération. Toutefois, s'il n'y a pas parité des niveaux et des normes de services entre les zones urbaines et les zones rurales de la ville, la nouvelle structure fiscale fera apparaître des inefficiences et des inégalités. L'harmonisation des taux d'imposition entre les zones urbaines et les zones rurales soulèvera donc des questions légitimes quant à la responsabilité financière.

Les auteurs du rapport *Strength Through Unity Report* (1994) ont eux aussi signalé l'importance d'adopter un régime fiscal qui tienne véritablement compte des différences dans les niveaux de services offerts dans l'ensemble des collectivités constituant la nouvelle ville de Miramichi :

La superficie de la nouvelle municipalité est très grande et la densité des habitants et des biens varie considérablement. Il est irréaliste et impossible de fournir toute la gamme des services, aux mêmes niveaux, à tous les habitants et à tous les biens de la nouvelle collectivité. Même s'il est probable que tous les citoyens bénéficieront de meilleurs services, il est tout aussi probable que les habitants de certaines zones disposeront de services de qualité légèrement inférieure. Le comité est d'avis que les taux d'imposition qui seront appliqués dans les différentes zones de la collectivité devraient témoigner de ces différences sur les plans des catégories et des niveaux de services. Nous ne préconisons pas l'adoption de taux distincts pour chaque service, mais plutôt l'étude d'un régime fiscal à deux paliers fondé sur de grands indicateurs de service. (Burns, McCarthy et Robison 1994 : 39.) (notre traduction)

Les nouveaux taux d'imposition frappant les biens non résidentiels dans chacune des anciennes localités correspondent au taux suivant : produit des taux résidentiels par 1,5. Le tableau 36 illustre les taux prélevés sur les biens non résidentiels par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable, y compris les prévisions pour 1997 et 1998. Les majorations les plus importantes surviendront dans les districts de services locaux, tout comme pour les taux résidentiels.

Tableau 36 : Instauration progressive des nouveaux impôts frappant les biens municipaux non résidentiels (sur quatre ans)

Instauration progressive des nouveaux taux sur quatre ans (par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable)

	1995	1996	1997	1998
Villes	18,911	19,553*	19,853**	20,153**
Villages	17,777 (94 %)	18,771* (96 %)	19,455** (98 %)	20,153** (100 %)
DSL	14,373 (76 %)	16,424* (84 %)	18,264** (92 %)	20,153** (100 %)

* Taux d'imposition proposés pour 1996 dans la cité de Miramichi. Décembre 1995. *Press Release: Proposed 1996 City of Miramichi Expenditures and Revenue.*

** Les prévisions pour 1996, 1997 et 1998 sont fondées sur les augmentations annuelles prévues des taux d'imposition de 0,20 \$ par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable, augmentations qui s'ajoutent aux taux introduits progressivement pour les villages et les DSL.

6.2.3.3 Dette des municipalités

La cité de Miramichi a fusionné et pris en charge toutes les dettes des anciens pouvoirs publics locaux. Elle a aussi accepté d'être liée par certains engagements des anciennes localités totalisant approximativement 600 000 \$.

CHAPITRE 7

Nouvelle-Écosse

En avril 1992, le groupe de travail de la Nouvelle-Écosse sur les administrations locales a déposé son rapport sur la réaffectation des responsabilités en matière de services entre les autorités provinciales et municipales et la rationalisation des limites territoriales des municipalités (Nouvelle-Écosse, Ministry of Municipal Affairs Report 1992 : 5). Le groupe de travail avait étudié l'organisation des structures municipales et l'affectation des responsabilités en matière de services dans la province. En Nouvelle-Écosse, les dernières grandes initiatives de restructuration des municipalités ont été entreprises dans les années 1800. Par conséquent, les auteurs du rapport s'interrogeaient sur la capacité des structures municipales actuelles de répondre de façon efficace et efficiente aux besoins des citoyens d'aujourd'hui.

La structure des administrations locales intéressait tout particulièrement les auteurs du rapport en raison de l'avance considérable de l'aménagement résidentiel, commercial et industriel dans les collectivités rurales sur les nouveaux lotissements en milieu urbain (Nouvelle-Écosse, Ministry of Municipal Affairs Briefing Book 1992 : 22). Toutefois, nombre des municipalités rurales ne pouvaient tout simplement pas fournir les services locaux nécessaires. En outre, les auteurs du rapport ont souligné que de plus en plus de grands complexes industriels s'implantaient dans les municipalités rurales où ils n'étaient pas tenus de payer leur part des services municipaux (Nouvelle-Écosse, Ministry of Municipal Affairs Briefing Book 1992 : 22). Ce manque de responsabilité fiscale résultait, en partie, du fait que le gouvernement provincial assumait les dépenses liées aux services policiers et à la voirie dans les municipalités rurales (Nouvelle-Écosse, Ministry of Municipal Affairs Briefing Book 1992 : 29).

Les auteurs du rapport ont donc recommandé une réorganisation importante des administrations locales dans les cinq comtés les plus urbanisés de la province — Cap-Breton, Pictou, Halifax, Colchester et Kings. Ces comtés regroupaient environ 67 pour cent de l'ensemble de la population de la province (Nouvelle-Écosse, Ministry of Municipal Affairs Report 1992 : 43). Les auteurs du rapport proposaient aussi une réduction du nombre total de municipalités dans la province (de 66 à 46) et recommandaient que trois cités, 17 villes et cinq municipalités rurales soient restructurées et regroupées en cinq administrations régionales à palier unique, de façon à constituer une structure municipale plus économique, plus efficiente, plus efficace et plus responsable (Nouvelle-Écosse, Ministry of Municipal Affairs Report 1992 : 43).

En 1992, le premier ministre de la province, M. Donald Cameron, a déclaré que son gouvernement appuyait les propositions du groupe de travail. Les régions urbaines du Cap-Breton et d'Halifax ont été les deux premières régions choisies à des fins de réforme. Le premier ministre a ajouté que son administration envisageait de regrouper les quatre municipalités de la région d'Halifax en une seule administration avant la tenue des élections provinciales suivantes, en 1994 (Hayward 1993 : 5). En janvier 1993, le gouvernement provincial a nommé William Hayward au poste de commissaire à la réforme municipale et l'a chargé d'évaluer et de mettre en oeuvre un projet de restructuration municipale dans la région d'Halifax (Hayward 1993 : 1). Quelques mois plus tard, M. Hayward a publié un rapport provisoire dans lequel il précisait que la création d'une administration unique dans la région d'Halifax-Dartmouth permettrait éventuellement d'améliorer le processus décisionnel et d'économiser 9,8 millions de dollars par année (Hayward 1993 : 123).

Aux élections de 1993, l'ancien maire de Dartmouth, John Savage, a été élu premier ministre (Sancton 1994 : 50). M. Savage n'était pas aussi enthousiaste envers la restructuration des municipalités que

l'ancien premier ministre. Il a donc décidé de ralentir le processus de réforme des municipalités dans la province en attendant la tenue de diverses consultations publiques. Malgré cette prise de position officielle du gouvernement provincial, six municipalités ont quand même décidé d'aller de l'avant avec leur projet de fusion (O'Brien 1995 : 30). Quelques jours après les élections municipales de 1994 dans la province, le gouvernement provincial a annoncé que les villes d'Halifax, de Dartmouth, de Bedford et du comté d'Halifax fusionneraient le 1^{er} avril 1996. Les maires des quatre municipalités en question étaient fort mécontents de cette décision (O'Brien 1995 : 30). Malgré leurs protestations, l'Assemblée législative de la province a adopté en mai 1995 le projet de loi n° 3 visant à constituer la municipalité régionale d'Halifax (House of Assembly 1995).

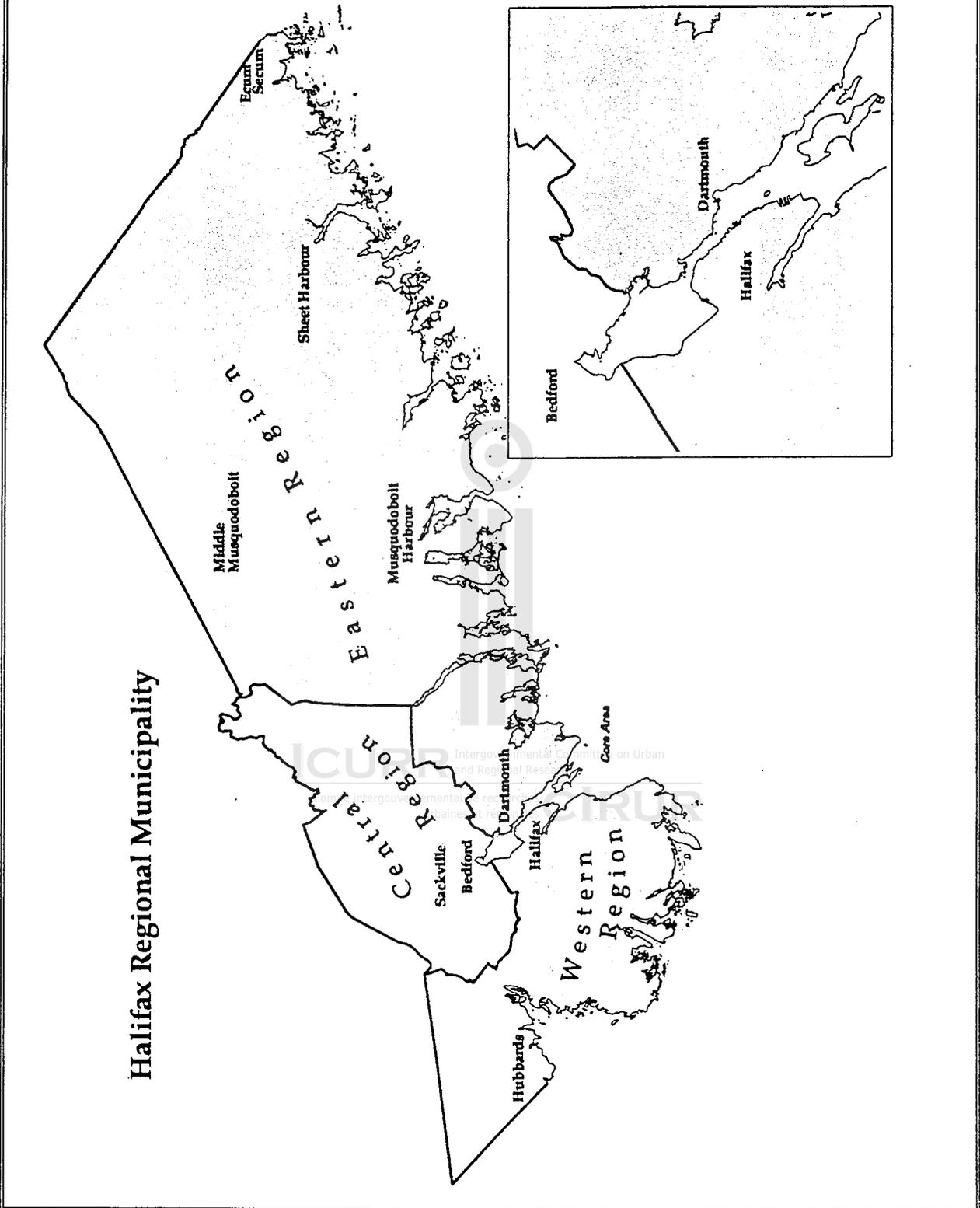
7.1 RÉGION D'HALIFAX-DARTMOUTH — LIMITES TERRITORIALES ET STRUCTURE DE L'ADMINISTRATION LOCALE

Les municipalités de l'ancienne région d'Halifax étaient les suivantes : les cités d'Halifax et de Dartmouth, la ville de Bedford et la municipalité du comté d'Halifax (voir carte n° 8). Cette dernière municipalité comprenait aussi deux villages non érigés en municipalité : Uplands Park et Waverley. En outre, les municipalités d'Upper Musquodoboit et de Hammond Plains avaient mis sur pied des commissions de services et Sackville et Cole Harbour/Westphal avaient créé des conseils communautaires aux termes de la charte visant le comté d'Halifax (Hayward 1993 : 44). Sackville était administré par un conseil composé de cinq membres et Cole Harbour/Westphal l'était par un conseil de quatre membres (Hayward 1993 : 44). Les deux conseils communautaires devaient rendre des comptes aux citoyens lors d'assemblées communautaires et des élections. Comme l'a souligné Hayward, les conseils communautaires de Sackville et de Cole Harbour/Westphal représentaient en fait de véritables comités du conseil municipal (Hayward 1993 : 44).

La région d'Halifax-Dartmouth avait également mis sur pied un organisme régional mixte, la «Metropolitan Authority» (l'autorité métropolitaine). Celle-ci se composait à l'origine de représentants des cités d'Halifax et Dartmouth et de la municipalité du comté d'Halifax. En 1986, la ville de Bedford a été la quatrième municipalité à faire partie de cet organisme. Le conseil de l'autorité métropolitaine se composait du maire et de deux conseillers de chacune des cités et du comté et du maire et d'un conseiller de la ville de Bedford. Le président du conseil n'était pas élu, mais choisi par les membres. L'autorité métropolitaine était responsable des services de transport régional, de l'élimination des déchets solides et de l'urbanisme et de l'aménagement. Elle pouvait aussi exercer d'autres fonctions si deux municipalités membres ou plus prenaient un arrêté à cet effet. L'autorité métropolitaine exploitait un système de transport en commun, un lieu d'enfouissement et une prison, mais elle ne s'occupait pas d'aménagement régional (Sancton 1994; Tindal et Tindal 1995).

L'autorité métropolitaine faisait face à un problème fondamental. Contrairement aux districts régionaux de la Colombie-Britannique et aux communautés urbaines du Québec, sa structure politique n'était pas fondée sur un régime de représentation selon la population. Par exemple, en 1991, le comté d'Halifax comprenait environ 137 000 habitants et comptait trois représentants au sein du conseil alors que Bedford était représentée par deux personnes même si sa population ne s'élevait qu'à 12 000 habitants (O'Brien 1993; Sancton 1994; Tindal et Tindal 1995).

Carte n° 8 : Anciennes municipalités membres de la municipalité régionale d'Halifax, 1995



Avant la fusion, chacune des municipalités comprises dans la région d'Halifax-Dartmouth comptait un conseil élu et un maire. Dartmouth comprenait quinze représentants élus, soit deux conseillers élus dans chacun des sept quartiers et un maire élu par l'ensemble de la population. Halifax comptait treize représentants élus, soit un conseiller dans chacun des douze quartiers et un maire élu par l'ensemble de la population. À Bedford, tous les conseillers et le maire étaient élus par l'ensemble de la population. Dans la municipalité du comté d'Halifax, le maire était élu parmi les vingt-cinq conseillers qui représentaient chacun un quartier. Le tableau 37 illustre le rapport habitants-représentant élu dans chacune des anciennes municipalités.

Tableau 37 : Région d'Halifax — Nombre d'habitants par représentant élu

Municipalité	Représentants élus	N ^{bre} d'hab. par représentant*
Bedford	7 dont le maire	1 660
Dartmouth	15 dont le maire	4 520
Comté d'Halifax	25 dont le maire	5 479
Cité d'Halifax	13 dont le maire	8 804

* Les chiffres de population sont fondés sur les données du recensement de 1991 (ville de Bedford : 11 618, cité de Dartmouth : 67 798, comté d'Halifax : 136 975 et cité d'Halifax : 114 455.)

7.1.1 Effectifs des municipalités

Avant la fusion, les employés municipaux des quatre municipalités membres de la région d'Halifax-Dartmouth se divisaient en deux catégories : les employés des municipalités locales et ceux de l'autorité métropolitaine d'Halifax. Le tableau 38 illustre le nombre d'employés permanents à temps plein des anciennes municipalités en 1993. Toutefois, étant donné que les anciennes localités de la municipalité régionale d'Halifax s'occupaient de la paie des employés de nombreux conseils, organismes et commissions, et de celle du personnel à temps partiel, le nombre réel des employés des quatre municipalités était pratiquement le double de celui qui figure au tableau 38. Voici la ventilation des employés des anciennes municipalités de la région d'Halifax-Dartmouth : cité de Dartmouth : 812, cité d'Halifax : 2 471, ville de Bedford : 174, municipalité du comté d'Halifax : 1 226, et autorité métropolitaine : 534. Par conséquent, avant la fusion, la région d'Halifax-Dartmouth comprenait en tout 5 217 employés municipaux, toutes catégories et classifications confondues.

Tableau 38 : Nombre d'employés municipaux des anciennes municipalités de la région d'Halifax-Dartmouth

Service municipal	Employés
Administration *	259,5
Police	540
Lutte contre les incendies	505
Services techniques	285
Développement économique	14
Loisirs	501
Eau	161
Urbanisme	137
Total partiel	2 402,5
Autres **	427,5
TOTAL	2 830

* Directeur général, secrétaire, finances, contentieux, ressources humaines et administration de l'autorité métropolitaine

** Services sociaux, bibliothèques, justice, etc. (Les services de l'autorité métropolitaine sont exclus.)

Halifax Regional Municipality. 1996. *Memorandum on Staff Establishment to Mayor Walter Fitzgerald and Members of Council*. Halifax Regional Municipality, Chief Administrative Office.

7.1.2 Population

ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales

Plus de 70 pour cent de la population totale de la région d'Halifax vit dans un territoire occupant moins de cinq pour cent des terres entourant le port d'Halifax. Le district rural de la région, qui regroupe plus de 50 pour cent des terres, ne compte que trois pour cent de la population (UMA Group 1995). Selon le recensement de 1991, les quatre municipalités comprenaient environ 330 000 habitants. Le tableau 39 illustre la population de chacune des quatre municipalités et décrit l'évolution démographique dans la région depuis 1986. Il appert, d'après ce tableau, que le mouvement démographique le plus important depuis 1986 s'est produit dans la ville de Bedford, alors que l'augmentation démographique la plus considérable, en nombres absolus, est survenue dans le comté d'Halifax.

Tableau 39 : Population de la région d'Halifax-Dartmouth et tendances démographiques (1991)

Municipalité	1986	1991	% d'écart
Cité d'Halifax	113 577	114 455	0,8
Comté d'Halifax	119 588	136 975	14,5
Cité de Dartmouth	65 243	67 798	3,9
Ville de Bedford	8 010	11 618	45,0
Total	306 418	330 846	8,0

7.1.3 Finances des municipalités

Les valeurs imposables des quatre anciennes municipalités font ressortir des différences considérables et révèlent que l'ancienne ville de Bedford possédait l'assiette d'évaluation foncière la plus faible de la région (voir le tableau 40). Toutefois, une analyse des valeurs par habitant révèle que Bedford jouit, malgré tout, d'une très bonne santé financière (voir le tableau 41).

Tableau 40 : Répartition de l'évaluation fiscale en 1995-1996 (en dollars)

Catégorie de biens	Cité d'Halifax	Comté d'Halifax	Dartmouth	Bedford
Biens résidentiels	3 984 458 800	3 758 887 000	1 816 788 400	528 664 400
Biens commerciaux	1 325 978 600	340 830 400	877 289 000	123 271 400
Biens d'entreprise	477 929 429	131 104 700	342 122 141	48 705 600
Biens industriels	9 022 200	14 175 900	68 061 700	1 992 800
Ressources	4 536 200	106 110 400	1 662 700	4 086 600
Total	5 801 925 229	4 351 108 400	3 105 923 941	706 720 800

Le tableau 41 indique que le comté d'Halifax maintenait les valeurs d'imposition par habitant les plus basses de la région. Une comparaison de la répartition de l'assiette des impôts frappant les biens résidentiels et commerciaux dans les anciennes municipalités révèle que l'absence d'investissements commerciaux dans le comté d'Halifax explique en partie la faiblesse relative de la valeur imposable par habitant.

Tableau 41 : Répartition de l'évaluation fiscale par habitant en 1995-1996 (en dollars)

Catégorie de biens	Cité d'Halifax	Comté d'Halifax	Dartmouth	Bedford
Biens résidentiels	34 812	27 442	26 797	45 504
Biens commerciaux	11 585	2 488	12 940	10 610
Biens d'entreprise	4 176	957	5 046	4 192
Biens industriels	79	103	1 004	172
Ressources	40	775	25	352
Total	50 692	31 766	45 811	60 830

Avant la fusion, les municipalités de la région d'Halifax-Dartmouth imposaient huit taux d'évaluation de base distincts sur les biens résidentiels et commerciaux et le comté d'Halifax prélevaient plus de 250 taux de secteur. Il existait des écarts considérables entre les taux des anciennes municipalités de la région comme l'indique le tableau 42. Dartmouth imposait les taux de millièmes les plus élevés sur les biens résidentiels et la cité d'Halifax prélevait les taux commerciaux les plus importants. Les contribuables des zones rurales du comté d'Halifax payaient les taux résidentiels et commerciaux les plus bas.

Tableau 42 : Taux municipaux d'imposition en 1995-1996 — Imposition par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable*

Catégorie de biens	Cité d'Halifax	Comté d'Halifax (plus taux de secteur)	Dartmouth	Bedford
Biens résidentiels	14,849	8,950	15,50	13,780
Biens commerciaux	38,625	22,510	35,70	28,590
Biens d'entreprise	38,065	22,510	35,70	28,590
Biens industriels	38,625	22,510	35,70	28,590
Ressources	14,849	8,950	0	13,780

* Toutes les données d'évaluation comprennent un impôt scolaire de 3,90 \$ par tranche de 1 000 \$ de valeur imposée. Outre cet impôt scolaire, dont le taux est uniformisé à l'échelle de la province, une municipalité pouvait aussi prélever un impôt supplémentaire afin de subventionner des services éducatifs plus personnalisés. Les anciennes cités d'Halifax et de Dartmouth prélevaient un tel impôt supplémentaire.

Comme l'illustre le tableau 40, les cités d'Halifax et de Dartmouth possédaient la plus grande partie de l'évaluation commerciale de la région, soit approximativement 83 pour cent. L'importance de ces recettes a permis aux deux anciennes municipalités de la région d'Halifax-Dartmouth de fournir des «services supplémentaires» tout en maintenant le taux d'imposition sur les biens résidentiels à un niveau «acceptable» (Halifax Regional Municipality 1996 : 9). Toutefois, la comparaison des taux frappant les biens commerciaux et les biens résidentiels dans les quatre anciennes municipalités révèle que les taux plus élevés imposés sur les biens commerciaux ont permis de subventionner les taux prélevés sur les biens résidentiels dans toutes les municipalités de la région. En effet, même si l'évaluation commerciale

représentait seulement 26 pour cent de l'assiette d'évaluation, elle permettait aux anciennes municipalités d'assumer environ 50 pour cent de leur fardeau fiscal total (Halifax Regional Municipality 1996 : 18).

Dans le comté d'Halifax, les taux variaient considérablement entre les 25 districts et à l'intérieur même de chacun des districts. En effet, plus de 250 taux de secteur différents étaient prélevés dans le comté, compte tenu de la gamme de services offerts dans chaque compétence fiscale. Par exemple, les contribuables de Sackville devaient ajouter 6,50 \$ par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable au taux de base du comté aux fins suivantes : ramassage des ordures ménagères, loisirs, éclairage des rues, écoles, transport, passeurs scolaires, trottoirs, police et lutte contre les incendies. Par contre, les contribuables d'Hubbard n'ajoutaient que 2,30 \$ par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable au taux de base du comté pour les services suivants : lutte contre les incendies, ramassage des ordures ménagères, éclairage des rues et écoles (Halifax Regional Municipality 1996 : 9). Pendant l'exercice 1996-1997, les taux moyens d'imposition des biens commerciaux dans le comté d'Halifax s'élevaient à 25,10 \$ tandis que les taux moyens frappant les biens résidentiels se chiffraient à 11,60 \$ (Halifax Regional Municipality 1996 : 25).

7.1.3.1 Dettes des municipalités

Des écarts considérables existaient sur le plan de la position débitrice des anciennes municipalités avant la fusion. Le tableau 43 illustre les taux d'endettement par habitant des quatre municipalités en mars 1994. Dartmouth possédait le *taux d'endettement par habitant* le plus élevé. Toutefois, une fois que l'on tenait compte des réserves et de l'actif vendable des municipalités, on constatait que Bedford possédait le *taux d'endettement net par habitant* le plus important. Quant à la cité d'Halifax, ses réserves et son actif vendable dépassaient de 112 \$ par habitant le taux d'endettement (UMA 1995 : 25).

Tableau 43 : Position débitrice nette des municipalités membres en mars 1994 (en dollars)

Catégorie de biens	Cité d'Halifax	Comté d'Halifax	Dartmouth	Bedford
Dettes d'établissement par habitant	487	251	903	626
Dettes d'établissement nette par habitant*	(112)	109	362	552

* La dette d'établissement nette correspond à la dette d'établissement moins les réserves et l'actif vendable.

UMA. 1995. *Analysis of Municipal Amalgamation*.

7.1.4 Mesures législatives

Le 19 mai 1995, l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse a adopté le projet de loi 3 constituant la municipalité régionale d'Halifax. Ce projet de loi, tout comme celui qui touchait le Cap Breton, visait expressément la création de la municipalité régionale d'Halifax. L'article 3 de la Loi porte sur la nomination d'un coordonnateur de la nouvelle municipalité qui serait chargé de concevoir et de mettre en oeuvre la structure administrative de la municipalité régionale. Quant à lui, l'article 8 autorise la municipalité régionale à fusionner les anciennes municipalités membres et à prendre en charge la totalité de leur actif et de leur passif.

Comme il savait que l'imposition d'un impôt uniforme dans l'ensemble de la nouvelle municipalité risquait de soulever des problèmes de responsabilité fiscale, le législateur a exigé la création d'une structure fiscale à deux paliers, soit un pour la zone rurale et un pour la zone urbaine de la municipalité régionale. Le paragraphe 82 (8a) de la Loi stipule ce qui suit :

Le conseil autorise l'imposition et la perception, dans le secteur de la municipalité régionale qu'il considère comme un secteur rural bénéficiant d'un certain niveau de services, d'un impôt distinct suffisant pour payer la quote-part de ce secteur rural des dépenses nettes de la municipalité régionale dans les domaines suivants : administration générale, urbanisme, contrôle de l'aménagement, inspection des bâtiments et services de protection, services sociaux, contributions à un conseil scolaire, contributions à une bibliothèque régionale, développement industriel ou commercial, ramassage et élimination des déchets solides, y compris le déroutage des déchets. (Nova Scotia General Assembly 1995 : 40). (notre traduction)

Le 11 janvier 1996, l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse a adopté le projet de loi 28 sur les municipalités régionales, une loi cadre visant à orienter l'organisation future des municipalités régionales de cette province. Le paragraphe 3 (1) de la Loi autorise le ministre des Affaires municipales, à la demande de la majorité des membres du conseil d'une municipalité, à entreprendre une étude sur la nature de l'administration locale du comté afin de déterminer si la création d'une municipalité régionale serait dans l'intérêt des habitants du comté. Quant à lui, le paragraphe 3 (2) autorise le ministre à créer une municipalité régionale si l'étude de faisabilité révèle que cela est dans l'intérêt des habitants et que la majorité des conseils municipaux du comté demande la création d'une telle municipalité. À l'instar du projet de loi 3, qui portait sur la création de la municipalité régionale d'Halifax, le projet de loi 28 (articles 4 et 5) prévoit la nomination d'un coordonnateur de la municipalité régionale qui sera chargé de concevoir et de mettre en oeuvre la structure administrative. Toutefois, pour ce qui est de la restructuration, le projet de loi cadre ressemble beaucoup aux lois concernant expressément la fusion des municipalités du Cap-Breton et d'Halifax.

7.2 MUNICIPALITÉ RÉGIONALE D'HALIFAX — APRÈS LA FUSION

Le 1^{er} avril 1996, les cités d'Halifax et de Dartmouth, la ville de Bedford et le comté d'Halifax ont fusionné pour former la municipalité régionale d'Halifax. Les limites actuelles de la cité correspondent aux limites de l'ancien comté d'Halifax (voir carte n^o 9). Lorsque le projet de fusion a été annoncé publiquement, la réaction de la population a été en général négative. En effet, les citoyens s'inquiétaient de la disparition éventuelle de l'identité de chacune des communautés et de la perte de contrôle sur les finances municipales, la gestion et la prestation des services. Les six premiers mois du processus de fusion ont donné des résultats variables et le regroupement des municipalités demeure toujours une question délicate.

Le coordonnateur de la transition a, conformément à la loi sur la création de la municipalité régionale d'Halifax, entrepris de fusionner et d'harmoniser les fonctions municipales. De plus, il était chargé, en collaboration avec les autorités du gouvernement provincial, de concevoir et de mettre en oeuvre la structure politique de la nouvelle municipalité.

Le coordonnateur de la transition était également responsable de l'élaboration et de l'instauration des fondements de la structure administrative de la municipalité régionale d'Halifax. Une fois que le directeur général de la municipalité régionale a été nommé, il a appuyé le coordonnateur dans la mise en oeuvre de la nouvelle administration. Quant à eux, les commissaires de la nouvelle municipalité ont été chargés, en collaboration avec le directeur général, de créer leur propre division administrative. Ces commissaires représentent six grands secteurs d'intervention : services administratifs, services communautaires, opérations régionales, politiques et urbanisme, police et lutte contre les incendies, et conseil d'administration. Contrairement aux autres municipalités visées par la présente étude, le conseil de la municipalité régionale d'Halifax n'a pas participé à la conception et à la mise en oeuvre des nouvelles structures politiques et administratives.

Un certain nombre de problèmes administratifs et politiques sont apparus pendant la période de transition, dont l'instauration d'un nouveau système financier, qui a sans doute représenté le problème le plus important. Un groupe d'employés des anciennes municipalités a été chargé de concevoir le nouveau système. Comme il ne disposait que de quatre mois pour élaborer une nouvelle structure, il n'a pu concevoir véritablement un nouveau système. Il a donc plutôt décidé de retenir et d'adapter le système d'une ancienne municipalité. Conscients des problèmes politiques que comportait l'adoption du système d'une municipalité membre, le groupe a demandé à un cabinet-conseil du secteur privé d'étudier les systèmes existants en vue de déterminer le plus approprié. À la fin de ce processus, le système de Bedford a été retenu. Toutefois, lorsque le système financier de cette localité a été appliqué sur une grande échelle et que toutes les fonctions nécessaires des anciennes municipalités ont été harmonisées, un certain nombre de difficultés techniques ont surgi.

Des modifications ont dû être apportées au système de Bedford en vue de son application dans la nouvelle municipalité. Selon Ron Singer, directeur des services financiers de la municipalité régionale d'Halifax, le système se compose actuellement de cinq systèmes différents réunis tant bien que mal. Par exemple, le système de Dartmouth était considéré comme le système le plus approprié pour la fonction de la paie et il est utilisé actuellement à cette fin. Nombre des difficultés techniques que comportait le nouveau système financier ont été résolues et même s'il n'est pas considéré comme « idéal », il permet d'accomplir les fonctions essentielles.

Le regroupement des quatre municipalités a aussi soulevé des problèmes de communication. Par exemple, il a été plutôt problématique de déterminer la meilleure façon de communiquer d'une municipalité à l'autre dans un territoire de plus de 2 500 kilomètres carrés. Dans les zones urbaines, le courrier électronique représente le mode général de communication d'un service à l'autre, mais de nombreuses zones périphériques ne possèdent ni l'infrastructure ni l'équipement nécessaires à cette fin.

Un agent de communications a été nommé en septembre 1996 avec pour mandat de régler certains problèmes de communication. Après sa nomination, des améliorations notables ont été remarquées. Un certain nombre de fonctionnaires municipaux qui ont participé à l'étude ont souligné l'importance de nommer un *agent de communications* pendant la période de transition. En effet, l'instauration d'un mécanisme efficace de communication est de toute première importance pour les municipalités qui fusionnent, car il est essentiel d'accroître la collaboration entre les conseils municipaux, les divers services et les organismes à vocation particulière pendant toute initiative de restructuration.

Les différences «culturelles» entre les quatre municipalités ont également soulevé des conflits. En fait, ces différences entre les employés et les services sont toujours apparentes à certains niveaux. Le problème du courrier électronique dans certaines des zones rurales en est un exemple. Sur une plus grande échelle, les municipalités avaient des perspectives très différentes sur la résolution des problèmes de gestion urbaine. Par exemple, l'ancienne cité d'Halifax était axée sur les politiques, contrairement au comté d'Halifax. Ces différences sont toujours en cours de résolution et il faudra probablement plusieurs années pour les régler tout à fait.

Le choix du nom d'*Halifax* pour la nouvelle municipalité a également soulevé une certaine controverse. Dans toutes les municipalités visées par notre étude, le choix du nom d'une municipalité membre au détriment d'un autre nom a été problématique et a soulevé le problème de l'identité collective de chaque municipalité. Cependant, le paragraphe 11 (2) de la loi sur la création de la municipalité régionale d'Halifax autorise la modification du nom de la nouvelle municipalité à une date ultérieure.

7.2.1 Nouvelle structure politique et administrative

Après la prise d'un arrêté de la commission des services publics et de révision de la Nouvelle-Écosse (Nova Scotia Utility and Review Board) le 17 août 1995, les quartiers et districts des quatre anciennes municipalités ont été restructurés en 23 districts électoraux (voir carte n° 9). Maintenant, un conseiller est élu dans chaque district électoral et le maire est élu par l'ensemble de la population.

Tableau 44 : Municipalité régionale d'Halifax — Évolution du système de représentants élus

AVANT LE REGROUPEMENT

Municipalité	Représentants élus	N ^{bre} d'hab. par représentant
Bedford	7 dont le maire	1 660
Dartmouth	15 dont le maire	4 520
Comté d'Halifax	25 dont le maire	5 479
Cité d'Halifax	13 dont le maire	8 804

APRÈS LE REGROUPEMENT

Municipalité	Représentants élus	N ^{bre} d'hab. par représentant
Mun. rég. d'Halifax	24 dont le maire	13 875

Les chiffres de population se fondent sur les données du recensement de 1991.

Les représentants du nouveau conseil — les 23 conseillers et le maire — ont été élus en janvier 1996, soit environ quatre mois avant la fusion. Le tableau 44 illustre le nombre d'habitants par représentant élu avant et après la fusion. Depuis la mise en place de la nouvelle structure municipale, l'accès aux représentants élus a été considérablement réduit dans les quatre municipalités.

7.2.1.1 Administration

La plupart des bureaux administratifs de la municipalité régionale d'Halifax se trouvent dans l'ancienne ville d'Halifax. Comme ils sont situés dans des immeubles qui existaient déjà, la municipalité n'a pas été obligée d'engager des dépenses d'immobilisation au titre de nouveaux locaux. Le processus de dotation

en personnel de la nouvelle administration avait commencé en 1995 et, le 1^{er} avril 1996, date de la fusion, de nombreux employés avaient déjà un emploi dans la municipalité régionale.

Cependant, la réimplantation de certains bureaux pendant la phase de transition a entraîné des dépenses considérables. Certains employés ont travaillé dans deux ou trois endroits différents avant que l'on détermine leur emplacement permanent. Ce processus était toujours en cours dix mois après la fusion. La détermination de l'emplacement physique des employés et des services est considérée comme l'un des plus grands problèmes de la phase de transition.

L'envergure relativement importante de la restructuration des municipalités de la région d'Halifax-Dartmouth explique, en grande partie, la complexité du processus de transition, lequel a été plus difficile que dans les autres municipalités visées par le présent rapport. En effet, l'ampleur de la réorganisation administrative nécessaire pour fusionner et harmoniser les fonctions administratives de diverses municipalités constitue l'un des principaux problèmes de toute initiative de réforme. Plus les activités de restructuration sont importantes, plus il importe d'optimiser la collaboration et la concertation entre les intervenants et plus les frais associés au processus de fusion sont élevés. Le dernier chapitre de la présente étude décrit de façon détaillée les rapports entre la taille des municipalités, l'éventail des services municipaux fournis et les dépenses par habitant liées à toute initiative de restructuration

La structure administrative des quatre anciennes municipalités se fondait sur le système conseil-directeur général, dans le cadre duquel le directeur de chaque service relève du directeur général, qui relève directement du conseil municipal. Outre l'autorité métropolitaine, les quatre municipalités avaient mis sur pied un nombre important d'autres organismes à vocation particulière chargés d'exercer diverses fonctions municipales.¹

La nouvelle structure administrative est toujours présidée par un directeur général. Les directeurs de chaque service relèvent d'un commissaire qui rend des comptes au directeur général. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, ces commissaires représentent six grands domaines d'intervention : services administratifs, services communautaires, opérations régionales, politiques et urbanisme, police et lutte contre les incendies, et conseil d'administration.

Depuis la fusion, la plupart des organismes à vocation particulière ont été éliminés, y compris l'autorité métropolitaine d'Halifax. En fait, seules la commission des bibliothèques, la commission des services policiers et la commission des eaux ont été maintenues. Tous les autres organismes ou conseils ont cessé d'exister le 1^{er} avril 1996. Kim Hominchuk, adjoint administratif du directeur général, a déclaré que tout organisme à vocation particulière nécessaire à l'avenir sera créé au fur et à mesure des besoins. Pendant les dix premiers mois qui ont suivi la fusion, la création de tels organismes n'a pas été nécessaire.

¹ Hayward (1993) a souligné qu'outre l'autorité métropolitaine d'Halifax, Bedford comptait 8 organismes à vocation particulière qui exerçaient diverses fonctions, Dartmouth en avait 7, Halifax, 16, et le comté d'Halifax, 22. (Hayward 1993 : 14-16.)

Tableau 45 : Réductions prévues du nombre d'employés municipaux

	Nombre actuel (1993)	Nombre prévu après la restructuration selon Hayward	Suppressions de postes prévues
Administration*	259,5	189	70,5
Police	540	518	22
Lutte contre les incendies	505	486	19
Services techniques	285	259	26
Développement économique	14	10	4
Loisirs	501	492	9
Eau	161	157	4
Urbanisme	137	117	20
Total partiel	2 402,5	2 228	174,5
Autres**	427,5	427,5	0
Total	2 830	2 655,5	174,5

* Directeur général, secrétaire, finances, contentieux, ressources humaines et administration de l'autorité métropolitaine

** Services sociaux, bibliothèques, justice, etc.
(Les services de l'autorité métropolitaine sont exclus.)

Halifax Regional Municipality. 1996. *Memorandum on Staff Establishment to Mayor Walter Fitzgerald and Members of Council*. Halifax Regional Municipality, Chief Administrative Office.

Dans son rapport provisoire (1993), Hayward avait indiqué que la fusion des quatre municipalités de la région d'Halifax-Dartmouth entraînerait l'élimination d'environ 175 postes (voir le tableau 45), compris, pour la plupart, dans les catégories de cadres supérieurs et intermédiaires. Comme prévu, des suppressions d'emplois ont été opérées et ont été en fait supérieures aux estimations d'Hayward. En tout, 207,5 postes ont été éliminés. Les auteurs du *Memorandum on Staff Establishment to Mayor Walter Fitzgerald and Members of Council* ont indiqué dans leur rapport paru en juillet 1996 que la municipalité régionale d'Halifax comptait en tout 2 195 employés permanents à temps plein au cours de la période qui a suivi immédiatement la fusion (voir le tableau 46).²

² Il est difficile de faire des comparaisons par service étant donné que l'administration de la nouvelle municipalité a été complètement restructurée et que les fonctions municipales sont maintenant regroupées dans six grandes divisions, comme nous l'avons déjà mentionné.

Tableau 46 : Nombre d'employés municipaux après la fusion (22 juillet 1996)

Service	Nouveaux employés (non des unités antérieures)	Employés réguliers
Bureau du directeur général*	0	14
Services communautaires **	4	215
Services administratifs	3	277
Lutte contre les incendies	0	457
Politiques / Urbanisme	3	10
Opérations régionales***	3	517
Services policiers	0	542
Municipalité rég. d'Halifax (totaux)	13	2,032
Commission de l'eau de la mun. rég. d'Halifax	10	163
Total	23	2,195

* Le bureau du directeur général comprend les parcs commerciaux et le bureau du développement économique du Grand Halifax.

** Les services communautaires comprennent les loisirs et l'urbanisme/l'aménagement. Sont exclus les services sociaux ou les organismes auxquels la municipalité régionale d'Halifax fournit des services de paie.

*** Le service des opérations régionales ne comprend pas les services de l'autorité métropolitaine.

Halifax Regional Municipality. 1996. *Memorandum on Staff Establishment to Mayor Walter Fitzgerald and Members of Council*. Halifax Regional Municipality, Chief Administrative Office.

Comme nous l'avons déjà indiqué, le nombre total d'employés des anciennes municipalités incluses dans la municipalité régionale d'Halifax, y compris les employés des organismes à vocation particulière et les employés à temps partiel, s'élevait à 5 217. Par contre, le nombre total d'employés de la municipalité régionale d'Halifax, au 26 octobre 1996, se chiffrait à 4 769, soit 448 employés de moins.

Avant la fusion, il était prévu que l'accroissement des accords de fonctionnement multitâches, de la collaboration entre les divers services et de leur coordination entraînerait une diminution des niveaux de spécialisation au sein de la nouvelle structure administrative. Il était également prévu que les niveaux de salaires des employés municipaux des anciennes municipalités (tout comme le nombre d'heures réelles de travail, les salaires et les avantages) seraient maintenus après la fusion. Cependant, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a adopté le 1^{er} novembre 1994 une loi sur les salaires dans le secteur public interdisant toute majoration salariale avant le 31 octobre 1997 (Nova Scotia 1994 : 6). Cette loi prolongeait aussi la durée de validité de toutes les conventions collectives jusqu'au 1^{er} novembre 1997. Par conséquent, les employés de la municipalité régionale d'Halifax sont liés par 21 conventions collectives, qui comportent des différences importantes sur les plans des salaires, des avantages et des

heures de travail, même si, dans certains cas, les fonctions des employés sont tout à fait les mêmes. Il n'est donc pas surprenant que les employés municipaux éprouvent du ressentiment, d'autant plus que certains n'ont pas reçu d'augmentation salariale pendant les deux ou trois années qui ont précédé l'adoption de la loi susmentionnée. Bref, certains employés de la municipalité régionale d'Halifax occupent des postes caractérisés par des exigences semblables, mais bénéficient de conditions salariales et d'avantages sociaux différents.

Même si les salaires des employés municipaux n'ont pas été majorés après la fusion, ceux du maire et des conseillers ont considérablement augmenté, par suite, notamment, de la nature nouvelle de leur travail. Avant la fusion, les conseillers des anciennes municipalités et certains maires n'exerçaient leurs fonctions qu'à temps partiel. Depuis, tous les postes au sein du conseil sont devenus permanents. L'augmentation importante du nombre d'habitants que représente chaque conseiller élu, comme l'illustre le tableau 44, explique cet accroissement des responsabilités des conseillers.

Les honoraires versés aux conseillers, dont le nombre a été considérablement réduit, ont diminué de 298 878 \$ après la fusion. En effet, la totalité de la rémunération versée aux maires et aux conseillers avant la fusion s'élevait à 1 266 878 \$, mais, après la fusion, elle n'atteignait que 968 000 \$.

Tout comme dans nos autres études de cas, la transition d'un système à un autre a considérablement perturbé les employés municipaux. Outre l'application d'exigences de travail plus strictes en vue de faciliter la fusion, les employés ont aussi connu l'insécurité d'emploi. Certains ne savaient même pas, quelques semaines avant la fusion, s'ils garderaient leur emploi. D'autres ont été affectés provisoirement à la nouvelle municipalité sans savoir si leur emploi serait maintenu après la fusion.

7.2.2 Évolution de la fonction de prestation de services et d'autres fonctions municipales

Les anciennes municipalités s'attendaient à ce que la fonction de prestation de services soit modifiée après la fusion. Par exemple, elles prévoyaient une augmentation des dépenses moyennes des services de transport et des services policiers et de lutte contre les incendies et une diminution des dépenses d'aide sociale, des services sociaux et de justice (tribunaux municipaux) par suite de la dévolution de ces fonctions au gouvernement provincial. Par conséquent, même s'il est vrai que les frais de prestation de ces services ont bel et bien diminué, ces réductions ne résultaient pas de la fusion, mais plutôt de la restructuration des services aux niveaux provincial et municipal.

Les augmentations prévues des dépenses des services de transport résultaient aussi d'échanges de services entre la province et les municipalités. Par exemple, la nouvelle municipalité est devenue responsable des routes dans les zones rurales de l'ancien comté d'Halifax, une responsabilité qui appartenait antérieurement au gouvernement provincial.

Jusqu'à présent, les modifications les plus importantes sur le plan des dépenses liées à l'exercice des fonctions municipales sont toutes attribuables aux initiatives de restructuration du gouvernement provincial et des municipalités de la province, et non à la fusion. Selon le maire Walter Fitzgerald :

La municipalité régionale d'Halifax a vu le jour à une époque de bouleversements rapides. Bien des facteurs qui influent sur la prestation de services aux citoyens échappent au contrôle de la municipalité, notamment la diminution des paiements de transfert d'autres paliers gouvernementaux, la réorientation des responsabilités en matière de services municipaux, la redéfinition des rôles des autorités fédérales, provinciales et municipales, et la dévolution des

responsabilités financières du gouvernement provincial aux pouvoirs publics locaux. (notre traduction)

Il était prévu que la fusion permettrait d'améliorer et la qualité et le niveau des services de gestion des déchets, de police et de lutte contre les incendies, de transport et de loisirs. Les anciennes municipalités de la région d'Halifax-Dartmouth anticipaient aussi des modifications aux modes de prestation des services après la restructuration. En effet, elles prévoyaient une augmentation de l'impartition des services, notamment pour ce qui est de l'entretien des rues et de la gestion des déchets solides. Comme la phase de transition n'est toujours pas terminée, il est encore trop tôt pour déterminer les incidences exactes du processus de fusion sur la prestation des services.

7.2.2.1 Aménagement

Les anciennes localités de la municipalité régionale d'Halifax collaboraient dans divers domaines, dont le transport à l'échelle régionale et le traitement de l'eau et des eaux usées. Cependant, il était prévu que la fusion favoriserait aussi l'adoption d'initiatives d'aménagement régional qui seraient le fruit d'une véritable concertation entre les divers intervenants.

Les autorités prévoyaient des améliorations notables dans le domaine de la planification environnementale par suite d'une gestion unique et plus intégrée des dossiers touchant l'ensemble de la municipalité régionale. Il existait, avant la fusion, un manque de coordination et d'uniformité en matière de planification environnementale, notamment dans le cas des ressources environnementales qui chevauchaient plusieurs régions administratives, comme les bassins hydrographiques et les terrains non bâtis. Le regroupement des municipalités devait faciliter l'adoption d'initiatives de planification et de protection de l'environnement plus efficaces à l'échelle régionale. La région du port d'Halifax représentait un écosystème environnemental qui devait justement profiter de la fusion. Le regroupement des municipalités était considéré comme une initiative qui favoriserait une plus grande coordination et uniformité dans le domaine du traitement et de l'évacuation des eaux usées.

7.2.2.2 Développement économique

Les anciennes municipalités de la région d'Halifax-Dartmouth se faisaient beaucoup concurrence pour attirer de nouveaux investissements. Les diverses chambres de commerce ont essayé, plus de deux ans avant la fusion, d'accroître la collaboration entre les quatre localités au moyen d'une initiative mixte de marketing. Il était prévu que la fusion réduirait le niveau de concurrence entre les municipalités. L'un des premiers objectifs du regroupement consistait donc à diminuer cette concurrence «inefficace» entre les municipalités. Il est encore trop tôt pour déterminer les conséquences à long terme de la fusion, mais il semblerait que les deux organismes responsables du développement économique dans la nouvelle municipalité, à savoir le «Greater Halifax Partnership» et la «Regional Development Agency», aient réussi à promouvoir une plus grande collaboration et coordination pendant les premières étapes de l'élaboration de la stratégie.

7.2.3 Évolution de la situation financière

7.2.3.1 Coûts de la fusion

Selon William Hayward, le processus de fusion des municipalités de la région d'Halifax-Dartmouth allait coûter environ 10 millions de dollars. Le processus n'est pas encore complètement terminé, mais les dépenses ponctuelles engagées pendant les huit premiers mois de la phase de transition atteignaient déjà

25 millions de dollars. Comme le processus de fusion et la phase de transition ne sont pas encore terminés, il est impossible d'avoir une idée exacte des coûts de la fusion. M. Singer a cependant signalé que certaines des dépenses les plus importantes engagées pendant la transition étaient liées aux indemnités de cessation d'emploi et de retraite anticipée versées aux employés, à la location de bureaux temporaires et à la conception du nouveau système financier.

Si l'on se fonde sur les données démographiques du recensement de 1991, on constate que les coûts de la transition dans la région d'Halifax-Dartmouth pendant les huit premiers mois ont atteint environ 76,00 \$ par habitant. Il s'agit là des dépenses les plus élevées, par habitant et en termes absolus, de toutes les municipalités visées par la présente étude. Le vaste éventail de services qu'offraient les municipalités antérieurement et l'augmentation conséquente de l'ampleur de la transition expliquent probablement cette situation.

Contrairement aux autres exemples de notre étude, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse n'a accordé aucune aide financière à la municipalité régionale d'Halifax au chapitre de la fusion. Au début du processus, lorsqu'il était prévu que les dépenses totales de fusion s'élèveraient à 10 millions de dollars, la nouvelle municipalité anticipait amortir ces coûts sur cinq années grâce aux impôts locaux. Maintenant que ces dépenses se chiffrent à près de 25 millions de dollars, certains intervenants proposent une période d'amortissement plus raisonnable de dix ans.

Cette augmentation très importante des coûts de la fusion pendant la phase de transition a amené bien des citoyens de la municipalité régionale d'Halifax à estimer que le gouvernement provincial devrait en assumer une certaine partie. Leurs arguments se fondent sur le fait que les prévisions initiales de William Hayward — qui avait été nommé par le gouvernement provincial — s'élevaient à 10 millions de dollars et que la Nouvelle-Écosse a forcé la fusion des municipalités.

7.2.3.2 *Impôts fonciers*

Avant la fusion, un certain nombre de modifications au niveau des impôts fonciers devaient être mises en oeuvre dans les quatre municipalités. Dans l'ancienne ville d'Halifax, les impôts fonciers frappant tous les types de biens devaient augmenter par suite de la fusion des finances des municipalités. Dans les anciennes municipalités de Dartmouth et de Bedford, seuls les impôts sur les commerces devaient augmenter, mais dans l'ancien comté d'Halifax, tous les impôts fonciers, à l'exception des impôts sur les biens résidentiels en milieu urbain, devaient être majorés. On prévoyait aussi que les *différences* entre les impôts résidentiels et commerciaux des anciennes municipalités seraient harmonisées au cours des deux à quatre années suivant la fusion. Finalement, on anticipait une augmentation de l'assiette foncière des biens par suite de l'imposition de droits d'utilisation à l'égard de certains services municipaux, comme la gestion des déchets.

Étant donné que les municipalités ont fusionné en avril 1996, les taux d'imposition pour l'exercice 1996-1997 se fondent sur les taux fixés de façon indépendante par chacune des municipalités de la région. Les nouveaux taux devraient entrer en vigueur pendant l'exercice 1997-1998. En décembre 1996, le comité de la structure fiscale a déposé devant le conseil son rapport sur la restructuration des impôts, rapport qui s'intitule *Proposed Tax Structure Reform*. Après examen d'un certain nombre d'options, une structure de taux à deux paliers a été proposée à l'égard de la nouvelle municipalité, à savoir un taux pour les biens résidentiels dans les milieux urbains et ruraux et un taux pour les biens commerciaux dans ces deux types de milieux. Le comité a également étudié deux autres solutions : 1° l'instauration d'un système fiscal *harmonisé* en vertu duquel un impôt universel serait imposé dans l'ensemble de la municipalité régionale d'Halifax et 2° le *statu quo*, c'est-à-dire le maintien, dans les quatre anciennes municipalités, des

structures fiscales en vigueur avant la fusion. La structure de taux à deux paliers est jugée le modèle le plus «équitable», car elle peut être conçue de façon à tenir compte à la fois des différents niveaux de services, des coûts liés à la prestation de ces services dans la nouvelle municipalité et des débordements d'une municipalité à l'autre (Halifax Regional Municipality 1996 : 14-15).

Lorsqu'il a élaboré sa proposition de réforme fiscale, le comité de la structure fiscale a d'abord évalué la gamme des services offerts dans la nouvelle municipalité. Il a déterminé, par exemple, que les services de transport et les bouches d'incendie étaient des services «urbains» qui devraient être séparés des dépenses rurales (Halifax Regional Municipality 1996 : 13). Il a aussi jugé à l'origine que les trottoirs constituaient aussi un service municipal urbain qui devrait être distinct des services ruraux. Toutefois, l'examen des incidences des dépenses liées aux trottoirs sur les taux d'imposition a révélé que les différences entre les coûts étaient négligeables. Finalement, le comité a établi la distinction entre les taux urbains et les taux ruraux sur le nombre élevé de bouches d'incendie et l'importance des services de transport dans le noyau urbain.³

Le facteur de pondération des biens commerciaux/biens résidentiels influe lui aussi sur le calcul des taux. Trois facteurs ont été prévus : 2,47, 2,25 et 2,00. Les tableaux 47 et 48 illustrent les taux d'imposition des biens résidentiels et commerciaux en vertu des différents facteurs de pondération. Le facteur 2,47 était considéré comme l'option de statu quo, car il représentait la moyenne des taux actuels.⁴

Il convient de signaler deux autres propositions de réforme dans le *Tax Structure Reform Report*. Le comité de la structure fiscale a en effet étudié l'imposition des immeubles agricoles et des ressources et conclu que ces deux types de biens devraient être assujettis au même taux que les biens résidentiels. Les auteurs du rapport ont également proposé que toutes les modifications des taux d'imposition soient instaurées progressivement, sur une période de quatre ans, avec des augmentations ou des diminutions de 25 pour cent par année, jusqu'à l'harmonisation complète des taux.

Tableau 47 : Taux d'imposition des biens résidentiels proposés — Structure harmonisée et structure à double palier (par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable)

Municipalité	Actuel	Simple	Double	Double	Double
			(2,47)	(2,25)	(2,0)
Halifax	14,80	14,30	14,40	15,00	15,80
Dartmouth	15,55	14,30	14,40	15,00	15,80
Bedford	13,60	14,30	14,40	15,00	15,80
Sackville, Cole Harbour (moy.)	15,55	14,30	14,40	15,00	15,80
Autres sec. du comté d'Halifax (moy.)	11,60	14,30	13,40	14,00	14,70

Halifax Regional Municipality. 1996. *Proposed Tax Structure Reform*.

³ L'offre de services de traitement de l'eau et des eaux usées varie considérablement entre les milieux urbains et ruraux. Toutefois, comme ces services sont surtout financés à l'utilisation, ils n'influent pas sur les taux d'imposition foncière.

⁴ Les facteurs de pondération des biens résidentiels/commerciaux des municipalités sont les suivants : Halifax (2,60), Dartmouth (2,30), Bedford (2,00) et comté d'Halifax (une moyenne de 2,16).

Tableau 48 : Taux d'imposition des biens commerciaux proposés — Structure harmonisée et structure à double palier (par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable)

Municipalité	Actuel	Simple	Double (2,47)	Double (2,25)	Double (2,0)
Halifax	38,60	35,30	35,50	33,80	31,60
Dartmouth	35,70	35,30	35,50	33,80	31,60
Bedford	28,40	35,30	35,50	33,80	31,60
Sackville, Cole Harbour (moy.)	29,00	35,30	35,50	33,80	31,60
Autres sec. du comté d'Halifax (moy.)	25,10	35,30	33,00	31,40	29,40

Halifax Regional Municipality. 1996. *Proposed Tax Structure Reform*.

Le projet de structure fiscale a été présenté au conseil en décembre 1996. Deux autres réunions sur les options de rechange ont eu lieu en janvier 1997. Les débats sur les meilleures méthodes de répartition du fardeau fiscal dans l'ensemble de la municipalité régionale d'Halifax ont laissé entrevoir de nombreuses possibilités, y compris l'imposition d'un taux régional unique assorti de taux sectoriels qui permettraient d'établir les différences appropriées entre les différents services offerts dans chacune des régions. Les inquiétudes que soulevaient les écarts au chapitre des coûts de prestation des services municipaux — comme le transport en commun, les bouches d'incendie, les rues, l'éclairage des rues, les trottoirs, le déneigement des trottoirs, les installations scolaires et récréatives — ont fait apparaître les complexités liées à la fusion de districts urbains et ruraux qui peuvent surgir lors de l'élaboration d'une structure fiscale susceptible d'assurer adéquatement la responsabilité fiscale.

En 1997, le conseil a également évoqué la possibilité de mettre au point une formule de financement transitoire en vertu de laquelle les impôts des zones urbaines subventionneraient les zones rurales pendant trois ans. M. Singer a mentionné que ce type de financement provisoire est considéré comme un paiement de péréquation en vue d'alléger le fardeau fiscal des zones rurales pendant la transition. À l'assemblée du conseil le 20 janvier 1997, l'adjoint au maire, M. Greenough, a déclaré que le partage d'une partie des impôts commerciaux recueillis dans les zones plus urbanisées de la municipalité peut justifier ce financement provisoire (Halifax Regional Municipality 1997b : 8).

Selon M. Singer, l'écart important entre l'évaluation fiscale des zones rurales et celle des zones urbaines de la municipalité régionale (9:1) justifie, du point de vue politique, cette formule de financement transitoire. Par conséquent, un transfert de un pour cent de l'évaluation foncière des zones urbaines donnerait lieu à une augmentation de neuf pour cent de l'évaluation des zones rurales. Il a été proposé qu'une demie-cent soit ajoutée au taux d'imposition dans les zones urbaines, ou 5 cents par tranche de 1 000 \$ de valeur imposable, pour combler les moins-perçus en recettes des zones rurales de la nouvelle municipalité.

7.2.3.3 Dette des municipalités

Même si des différences considérables existaient au niveau de l'endettement de chacune des municipalités, la proposition a été conçue de façon à fusionner tous les éléments de passif des anciennes municipalités. Les autorités municipales ont précisé ce qui suit dans le budget des immobilisations pour l'exercice 1996-1997 :

Nous recommandons que la dette actuelle ne soit pas répartie en fonction des secteurs. La loi sur la création de la municipalité régionale d'Halifax prévoyait que la nouvelle municipalité devait acquérir l'ensemble de l'actif et du passif des anciennes entités municipales. L'examen détaillé du passif est révélateur. Si la municipalité régionale répartit les dettes des anciennes municipalités qu'elle prend à sa charge, nous devrions aussi répartir l'actif, les réserves et les excédents. Si nous voulons être vraiment «justes», nous devrions évaluer l'état des infrastructures municipales et diminuer la valeur de l'actif composé de biens qui n'ont pas été adéquatement entretenus (Halifax Regional Municipality 1996 : 5). (notre traduction)

Dans leur étude sur la fusion, Doane Raymond et l'UMA Group ont également traité des réparations devant être apportées aux infrastructures municipales. Ils ont souligné que l'ancienne ville d'Halifax, dont les réserves et les éléments d'actif sont supérieurs au niveau d'endettement, devra assumer les coûts les plus élevés associés aux projets d'amélioration des immobilisations, alors que Bedford, dont le taux d'endettement net par habitant est le plus élevé, engagera les coûts les moins élevés. Le tableau 49 illustre les projets d'amélioration des immobilisations prévus à court terme. Ces améliorations devraient annuler toute différence entre la position débitrice nette des municipalités.

Tableau 49 : Principaux projets d'amélioration des immobilisations (à court terme)

Projet	Total des coûts prévus	Contribution supposée du palier gouvernemental supérieur	Cité d'Halifax (Coût net des immobilisations)	Dartmouth (Coût net des immobilisations)	Bedford (Coût net des immobilisations)	Comté d'Halifax (Coût net des immobilisations)
Amélioration de la station d'épuration des eaux usées de Mill Cove	22 millions	35 %	—	—	5 millions	9 millions
Nettoyage du port d'Halifax	200 millions	50 %	67 millions	33 millions	—	—
Égouts de Leiblin Park/Purcells Cove Road	4 millions	—	4 millions	—	—	—
Installations de la Croix-Rouge	2,5 millions	—	—	—	2,5 millions	—
Amélioration des services de transport et des rues	23,2 millions	50 %	11,6 millions	—	—	—
Services culturels et récréatifs	16 millions	—	16 millions	—	—	—
Total	267,7 millions	—	98,6 millions	33 millions	7,5 millions	9 millions

UMA. 1995. *Analysis of Municipal Amalgamation*. Halifax : UMA Group.

CHAPITRE 8

Regroupement — conclusion

Les cinq études de cas du présent rapport ont illustré, grâce à l'étude des conséquences à court terme du regroupement municipal et des problèmes que soulève la phase de transition, les nombreuses variables qui influent sur tout projet de restructuration de municipalités. La réorganisation des structures administratives et politiques complexes qui assurent les fonctions municipales constitue une opération délicate et est tributaire de la structure organisationnelle de chaque région. En fait, bien des problèmes rencontrés et des succès remportés dans les cinq municipalités à l'étude découlaient directement de la situation particulière de chaque municipalité. En dernière analyse, le regroupement de municipalités ne constituera pas toujours la méthode de restructuration la plus efficace. En fait, le succès de toute initiative de fusion visant à accroître l'efficacité et l'efficacité de la gestion et de la prestation de services sera fonction de l'histoire et de la géographie de la région urbaine concernée et de sa situation économique et politique. Certaines municipalités jugeront que la fusion répond davantage à leurs besoins par suite de l'existence de diverses ententes de collaboration intermunicipale, d'accords financiers et de conventions collectives, de leur structure politique, de leur organisation spatiale et du désir politique de fusionner. D'autres choisiront d'autres types de réforme tout aussi efficaces comme les ententes intermunicipales, l'impartition des services, la création d'organismes à vocation particulière ou l'instauration d'un système de gestion à deux paliers.

Chaque région urbaine qui envisage de se restructurer doit évaluer les types de réforme qui s'offrent à elle en fonction de sa situation et de ses besoins. Il est impossible de dire que le regroupement municipal constitue la méthode de réforme la plus efficace en raison de la complexité des systèmes politique et administratif touchés par toute initiative de restructuration. Cependant, lorsqu'elles évaluent les méthodes de réforme disponibles et leurs besoins particuliers, les municipalités devraient tenir compte d'un certain nombre de variables.

8.1 FUSION ET SPÉCIALISATION DE LA BUREAUCRATIE

Dans quatre des cinq municipalités visées par la présente étude, la fusion a entraîné la spécialisation accrue des employés municipaux. Étant donné que la fusion a considérablement augmenté la taille de chaque municipalité, les services fusionnés ont fait face à un accroissement du travail répétitif. Nombre d'employés des nouvelles municipalités ont donc été chargés d'accomplir des fonctions particulières et plus spécialisées au lieu d'exercer tout un éventail d'activités comme auparavant. Cette spécialisation accrue des fonctions a entraîné une spécialisation correspondante des compétences : souvent les employés ont dû suivre des cours de perfectionnement afin de composer avec la coordination de leurs anciens services au sein de la nouvelle municipalité. La fusion et l'harmonisation des fonctions municipales se sont également traduites par une spécialisation plus grande des services d'urbanisme et de comptabilité.

Toutefois, dans le cas de la municipalité régionale d'Halifax, le regroupement et l'harmonisation des fonctions municipales ont accru le fonctionnement multitâche, la coordination entre les différents services et la collaboration entre les employés. En effet, les employés de la nouvelle structure administrative ont dû exercer divers rôles. L'importance accordée au fonctionnement multitâche devrait se poursuivre à mesure que le processus de fusion se stabilise. Dans la municipalité régionale d'Halifax, la fusion a donc entraîné une diminution du niveau de spécialisation des employés municipaux.

Quatre des cinq municipalités à l'étude ont dû acheter du matériel plus sophistiqué. L'acquisition, après la fusion, de systèmes informatiques et de comptabilité plus perfectionnés par suite de l'accroissement des fonctions et des services municipaux entraîne une augmentation importante des coûts de fusion. L'achat de nouveaux ordinateurs et la conception de nouveaux systèmes représentaient dans nos municipalités des exigences à respecter pour faciliter l'amélioration des systèmes financiers et de paie de même que les communications dans un territoire géographique élargi. L'instauration d'un réseau de communication particulièrement bien conçu était jugée très importante dans la municipalité régionale d'Halifax non seulement en raison de la taille du territoire, mais également par suite de l'accroissement de la coordination et de la collaboration nécessaires pour faciliter la restructuration à une grande échelle.

La fusion et l'harmonisation des fonctions municipales dans les cinq régions à l'étude ont aussi entraîné une augmentation de la charge de travail du personnel. Pendant la phase de transition, les employés des cinq municipalités ont dû faire des heures supplémentaires, apprendre à collaborer davantage, exercer de nouvelles fonctions et maîtriser de nouveaux systèmes. Les initiatives de restructuration et l'accroissement conséquent de la charge de travail des employés municipaux ont également accru les niveaux de stress des employés. Dans les trois municipalités qui ont réduit leurs effectifs, les craintes des employés face à leur sécurité d'emploi ont augmenté.

8.1.1 Augmentations salariales

Pour ce qui est des salaires des employés municipaux, les municipalités étudiées ont réagi très différemment à la spécialisation accrue du personnel et à l'augmentation de sa charge de travail. Par exemple, le personnel d'Abbotsford a reçu des augmentations salariales ne totalisant que 1,5 pour cent, alors que les employés à temps plein de Miramichi, de Victoriaville et d'Aldborough ont reçu des majorations de salaires beaucoup plus importantes. L'étude de cas d'Abbotsford révèle cependant que l'accroissement de la spécialisation des fonctions n'entraîne pas automatiquement une augmentation des salaires. Par contre, lorsque la nouvelle municipalité décide de majorer le salaire de ses employés, elle prend une décision *réfléchie*. Par exemple, les villes de Miramichi, Victoriaville et Aldborough auraient fort bien pu décider de n'accorder que des indemnités de vie chère après la fusion, même si leurs employés devaient travailler plus fort ou exercer des fonctions plus spécialisées.

La décision d'Abbotsford de contenir les salaires des employés municipaux résultait d'un certain nombre de facteurs, dont un processus de fusion hautement complexe, qui a permis de définir les attentes de la phase de transition, et une tribune politique (les résidents des anciennes municipalités d'Abbotsford et de Matsqui), qui a approuvé toutes les initiatives. Les augmentations salariales ne devaient pas dépasser 1,5 pour cent. Par conséquent, les membres du nouveau conseil de même que les employés municipaux savaient qu'aucune majoration de salaire ne leur serait versée après la fusion. *Le succès d'une telle initiative est cependant fonction des ententes explicites convenues avant la fusion en ce qui concerne les incidences de la fusion sur les salaires des employés municipaux.*

La municipalité régionale d'Halifax n'a pas augmenté elle non plus le salaire de ses employés. Cependant, sa décision ne résultait pas d'une quelconque entente de fusion, mais plutôt de l'adoption, par le gouvernement de la Nouvelle-Écosse, d'une loi visant à restreindre le salaire des fonctionnaires. Cette loi, que le gouvernement avait adoptée deux ans avant la fusion, limitait les modifications pouvant être apportées aux salaires des employés municipaux, à leur ensemble d'avantages sociaux et à leurs heures de travail. Il n'est donc pas étonnant que cette loi ait accru le niveau de ressentiment parmi certains employés qui exerçaient les mêmes fonctions dans la nouvelle municipalité, mais qui bénéficiaient de conditions salariales et de travail différentes de celles de leurs collègues.

La présente section ne vise pas à préconiser le gel des salaires après une fusion, mais plutôt à illustrer le fait que toute modification des salaires est une décision délibérée. Les municipalités prenant part à une initiative de restructuration doivent fixer elles-mêmes les compromis qu'elles sont prêtes à faire sur les plans des exigences de travail, des conditions salariales et de la réduction des doubles emplois. Toute décision relative à l'augmentation éventuelle des salaires nets après la fusion peut tenir compte de la réduction possible des effectifs, de la réaffectation du travail et des modifications salariales appropriées. Aldborough, par exemple, a réussi à éviter toute controverse en réduisant le poste des salaires des employés municipaux de 1 pour cent dans l'année qui a suivi la fusion malgré l'octroi d'augmentations salariales de 13,5 pour cent aux employés à temps plein. Pour ce faire, elle a licencié un grand nombre d'employés à temps partiel.

8.2 STRUCTURE DES ENTENTES DE FUSION

À l'instar des salaires des employés municipaux, le niveau des normes de services offerts dans une nouvelle municipalité peut lui aussi faire l'objet d'ententes explicites. Les contribuables concernés peuvent, par exemple, recevoir des renseignements précis sur les augmentations ou diminutions prévues des normes de services et sur leurs incidences sur les impôts fonciers et les redevances publiques. Si les autorités organisent un référendum, comme dans le cas d'Abbotsford, la population, qui connaît mieux les incidences prévues, peut évaluer plus facilement le projet de restructuration. Comme il est mentionné au chapitre 2, même si toutes les municipalités fusionnées ont décidé d'adopter le niveau maximal des services fournis, ces améliorations ne sont pas nécessaires dans tous les cas.¹ *Toute modification au niveau de la prestation des services ou du système de gestion municipale résultera de la volonté explicite d'adopter les normes en question.*

De plus, l'entente de fusion devrait indiquer clairement les municipalités qui connaîtront des modifications de leur taux d'imposition et préciser s'il s'agira d'une hausse ou d'une baisse. Une telle action profitera aux contribuables, qui connaîtront mieux la nature des modifications fiscales prévues, et encouragera les municipalités à commencer à penser à la nouvelle structure fiscale dès le tout début du processus de fusion.

Si les services municipaux ne seront pas harmonisés à l'échelle de la nouvelle municipalité, il faudra alors définir une structure fiscale qui tiendra bien compte des services offerts dans chaque secteur municipal et des coûts. Le processus de calcul des différents taux et d'instauration progressive des nouveaux taux d'imposition après la fusion est complexe. Il faut donc prévoir suffisamment de temps pour mettre au point une structure fiscale qui tienne compte de façon exacte des services offerts dans la nouvelle municipalité. L'élaboration d'un système fiscal efficient et équitable favorise le maintien de la responsabilité fiscale et, par conséquent, une plus grande efficacité au niveau de la prestation de services dans la municipalité restructurée.

Le cas de Miramichi témoigne de l'importance de conclure des ententes explicites. Si les municipalités membres de la communauté urbaine de Miramichi avaient eu davantage de temps pour évaluer les incidences prévues de la fusion et les communiquer aux contribuables, un mouvement d'opposition politique mieux structuré aurait pu favoriser l'adoption de changements pendant la phase d'étude du plan de restructuration. L'instauration progressive de différents taux d'imposition, et de taux plus élevés dans

¹ Il convient de signaler qu'étant donné que les grandes municipalités offrent un éventail beaucoup plus vaste de services municipaux, les incidences de toute amélioration d'un service quelconque seront plus importantes dans les petites municipalités qui fusionnent avec une municipalité plus grande.

les municipalités rurales, continuera probablement de mécontenter les contribuables des zones rurales de la communauté urbaine de Miramichi et nécessitera peut-être une restructuration des finances des municipalités locales, à moins, bien sûr, que les normes et niveaux de services ne soient égalisés à l'échelle de la nouvelle municipalité.

La sécession d'Headingley de Winnipeg révèle que les initiatives de regroupement municipal ne devraient pas être considérées comme nécessairement permanentes. Cependant, il n'est dans l'intérêt de personne d'entreprendre un processus de fusion qui nécessitera une deuxième série de dépenses de transition par suite de modifications apportées au processus initial de restructuration. *Un débat public sur toute entente de fusion explicite avant le début du processus de fusion peut permettre d'obtenir des renseignements importants sur les salaires des employés municipaux, les normes de services et les modifications des taux d'imposition jugés acceptables sur le plan politique. Les parties intéressées devraient étudier très attentivement le projet de fusion au tout début du processus de réforme.*

8.3 DÉPENSES D'ADMINISTRATION ET PRESTATION DE SERVICES — CHANGEMENTS À COURT TERME

Après la fusion, les dépenses d'administration d'Abbotsford et d'Aldborough ont diminué. Cependant, les rapports entre ces réductions et la modification de la qualité des services fournis devront être étudiés plus attentivement une fois que la phase de transition sera terminée et que le processus de restructuration des nouvelles municipalités sera stabilisé. À Victoriaville et à Miramichi, la fusion a entraîné une augmentation des dépenses d'administration. Par exemple, à Victoriaville, l'uniformisation des salaires des employés municipaux au taux de salaire le plus élevé a donné lieu à une augmentation totale des salaires des cadres de 78 000 \$, ce qui a, bien sûr, entraîné un accroissement important des dépenses d'administration. Le maintien de tous les employés municipaux après la fusion a également contribué à l'élévation des dépenses.

Dans le cas de Miramichi, les dépenses d'administration et de prestation de services ont augmenté, en partie, par suite de la décision du gouvernement provincial d'accroître les responsabilités des districts de services locaux en matière de gestion et de prestation de services. Les dépenses d'administration dans cette ville ont également augmenté en raison de la hausse considérable des salaires des employés municipaux. Une fois que le processus de restructuration sera stabilisé, il faudra évaluer les niveaux et les normes des services municipaux en vue de déterminer si les augmentations des impôts fonciers après la fusion correspondent véritablement à une amélioration des fonctions et des services municipaux.

Étant donné que la municipalité régionale d'Halifax est en plein coeur de sa phase de transition, il est encore trop tôt pour faire le point sur l'évolution de ses dépenses d'administration. Par exemple, certains employés municipaux travaillent toujours dans des bureaux temporaires. Il est évident que le nombre d'employés municipaux a considérablement baissé. Toutefois, les salaires seront probablement portés au taux le plus élevé une fois que la loi limitant les salaires des employés du secteur public ne sera plus en vigueur. Par conséquent, les incidences nettes de la fusion sur les dépenses totales au titre des salaires des employés municipaux sont encore imprévisibles.

Même si des réductions des effectifs municipaux ont eu lieu à Abbotsford et à Aldborough et dans la municipalité régionale d'Halifax, on ne sait toujours pas si elles résultaient de l'élimination de postes faisant double emploi les uns avec les autres ou de la rationalisation des fonctions municipales. *Autrement dit, ces municipalités auraient-elles supprimé le même nombre de postes si elles n'avaient pas fusionné?* Étant donné qu'il est reconnu que la charge de travail des employés a augmenté, la question de

savoir si les réductions de personnel résultaient de la diminution des doubles emplois devient encore plus intrigante et il sera très difficile d'y répondre.

8.4 INSUCCÈS DE LA FUSION DES GRANDES ENTITÉS MUNICIPALES

On ne sait pas vraiment si la fusion de municipalités plus importantes donne lieu à des économies considérables. Règle générale, les initiatives de fusion permettent aux petites municipalités d'accroître l'efficacité de leurs fonctions de services et de leurs systèmes d'administration locale (Diamant 1996; O'Brien 1993; Nelson 1992; Bunch et Strauss 1992). Par contre, le succès mitigé des initiatives de regroupement de municipalités importantes est en grande partie dû aux trois facteurs suivants : les déséconomies d'échelles, les majorations salariales accordées à des employés dont les tâches sont plus spécialisées et la tendance pour les administrations locales comprises dans les nouvelles municipalités d'offrir les normes de services les plus élevées. En ce qui concerne les déséconomies d'échelle, le chapitre 2 a révélé qu'étant donné que la fonction de coût suit une courbe en U, la municipalité qui devient trop importante peut faire face à des augmentations des dépenses moyennes des fonctions de prestation de services et de gestion locale. Deux facteurs expliquent ce phénomène : la congestion sur le plan bureaucratique et la prestation de services municipaux dans les zones périphériques de la municipalité, où le coût moyen de prestation d'une unité de service est plus élevé par suite de la baisse des densités.

Les sections précédentes du présent chapitre ont porté sur les rapports entre le regroupement municipal, la spécialisation du personnel et les majorations salariales. Toutefois, il importe d'évaluer de façon détaillée les déséconomies d'échelle à mesure que le processus de fusion se stabilise. Il faudra examiner et suivre attentivement l'évolution de la fonction de prestation de services et des normes de services dans les cinq nouvelles municipalités afin de déterminer si les déséconomies d'échelle plutôt que l'accroissement des niveaux ou des normes de services expliquent l'élévation des dépenses de prestation de services dans les municipalités plus importantes.

8.4.1 Rapports entre les dépenses de transition et la taille des municipalités

L'évaluation de la phase de transition nous a permis d'établir une autre variable influant sur le succès éventuel des initiatives de fusion de grandes municipalités, à savoir les dépenses de transition. Ces dépenses influencent grandement toute initiative de restructuration, car de nombreuses autres solutions de rechange pourraient permettre d'atteindre les objectifs recherchés, à savoir l'accroissement de l'efficacité et de l'efficacité de la gestion locale et de la prestation de services, sans qu'il soit nécessaire d'entreprendre une restructuration à grande échelle et onéreuse des fonctions administratives. L'élévation des dépenses de transition par habitant par suite de la fusion de grandes entités municipales résulte, en partie, des efforts plus importants nécessaires pour restructurer la vaste gamme de services que ces municipalités offrent généralement. Même si la municipalité la plus importante de notre étude ne comprenait que 330 000 habitants, l'analyse de la fusion de cinq municipalités de taille différente nous a permis de dégager certaines tendances importantes.

Les dépenses de fusion seront partiellement fonction de l'envergure de la phase de transition par suite du regroupement des unités administratives et politiques. Dans certains cas, les dépenses d'harmonisation des fonctions municipales seront peu élevées, car l'ampleur de la fusion sera relativement limitée. Dans d'autres cas, les dépenses seront importantes par suite de l'augmentation des mesures de restructuration nécessaires pour fusionner et harmoniser toutes les fonctions municipales pertinentes. On peut se servir d'un exemple hypothétique pour illustrer la nature des différences sur le plan de la transition entre des municipalités qui semblent posséder des caractéristiques semblables.

La fusion de municipalités ayant plus ou moins la même superficie géographique et le même nombre d'habitants peut entraîner des dépenses connexes très variées en raison de l'organisation politique différente de chaque localité et de l'ampleur des mesures de restructuration nécessaires. Prenons comme exemple la fusion de deux municipalités. La première compte 90 000 habitants et la seconde 10 000. L'infrastructure de la grande municipalité, comme les systèmes informatiques et comptables et la superficie des bureaux, permettra probablement d'absorber, sans trop de bouleversements, les fonctions relatives à la petite municipalité. Aucune de nos études de cas ne correspond exactement à ce modèle, mais le cas d'Abbotsford et de Matsqui est probablement celui qui se rapproche le plus de cet exemple.

Par contre, la fusion de cinq municipalités comprenant chacune environ 20 000 habitants entraînera probablement des dépenses de fusion par habitant plus élevées (si tous les autres facteurs sont les mêmes) par suite de la réorganisation nécessaire sur les plans administratif et politique dans les cinq municipalités en vue d'harmoniser leurs diverses fonctions. L'envergure de la restructuration sera aussi fonction des normes de service adoptées et de la capacité administrative des municipalités d'exercer les fonctions d'une grande municipalité. Toutefois, certains services des anciennes municipalités devront acheter de nouveaux ordinateurs et d'autres appareils pour faire face à l'augmentation particulièrement considérable des fonctions de gestion et de prestation de services. Autrement dit, pendant la phase de transition, les municipalités du premier scénario devront planifier leurs opérations en fonction d'une augmentation démographique d'environ 11 pour cent. Par contre, dans le deuxième scénario, les municipalités feront face à un accroissement démographique de 400 pour cent. Il s'ensuit qu'il est fort peu probable, dans ce dernier cas, que les divers services municipaux pourront faire face à l'augmentation correspondante des fonctions de gestion et de la collaboration nécessaires sans procéder à des initiatives de restructuration administrative fort importantes. La situation particulière de chaque municipalité influe donc grandement sur l'ampleur de la restructuration et contribue considérablement au succès ou à l'échec de toute initiative de fusion.

Les dépenses de transition devraient préoccuper tout particulièrement les grandes entités municipales en raison du vaste éventail de services qu'elles offrent aux contribuables. Le chapitre 2 a révélé que les dépenses de prestation de services par habitant dans les grandes municipalités sont plus élevées. Comme l'a indiqué Desbiens dans son étude sur les municipalités du Québec, les dépenses de prestation de services dans les municipalités comptant entre 400 et 2 000 habitants sont inférieures de près de la moitié à celles que doivent engager les municipalités ayant entre 50 000 et 100 000 habitants. Les recherches qu'ont menées dernièrement Kushner, Masse, Soroka et Peters révèlent qu'il existe des rapports semblables entre le nombre d'habitants et les dépenses des municipalités ontariennes.

Les écarts entre les dépenses de prestation de services par habitant de municipalités de tailles différentes résultent surtout des normes et des niveaux plus élevés de prestation de services dans les grandes municipalités. Par exemple, le nombre de véhicules municipaux et d'uniformes par habitant augmente, tout comme la complexité des systèmes informatiques et comptables, etc. Dans les municipalités importantes qui fusionnent, le vaste éventail de services offerts aux contribuables s'accompagne d'une augmentation des coûts de transition et (si tous les autres facteurs restent les mêmes) des dépenses de fusion, par habitant et en termes absolus, par suite de l'harmonisation des services et des fonctions. Par conséquent, l'amélioration des services fournis aux habitants et l'accroissement des dépenses de transition se traduisent par une réduction considérable des avantages nets de la fusion.

Le tableau 50 illustre les dépenses de transition par habitant et en termes absolus dans les cinq municipalités de l'étude. Il révèle clairement que les municipalités plus importantes font face à des dépenses de transition connexes plus élevées que les petites municipalités.

Tableau 50 : Comparaison des dépenses de transition

Municipalité	Population	Dépenses de transition (en dollars)	Dépenses par habitant (en dollars)
Aldborough	3 890	144 000	37,02
Miramichi	21 000	180 000	8,57
Victoriaville	38 000	137 000	3,60
Abbotsford	87 000	1 150 000	13,21
Mun. rég. d'Halifax	330 000	25 000 000	75,75

La seule exception dans le présent rapport est la ville d'Aldborough, la plus petite des municipalités à l'étude, dont les dépenses de transition par habitant étaient les deuxièmes (37,02 \$). Toutefois, comme nous l'avons indiqué précédemment, ces dépenses de transition correspondent aux estimations du gouvernement provincial avant le début réel du processus de transition. La subvention du gouvernement ontarien au titre de la fusion pourrait être considérée comme un incitatif financier qu'accordent les autorités de cette province, à l'instar du gouvernement québécois.

L'étude de cas de Victoriaville nous aide aussi grandement à évaluer les dépenses de transition. Premièrement, cet exemple révèle que certaines initiatives municipales de base peuvent servir à réduire considérablement les coûts de la restructuration. Par exemple, on peut ne peindre aux nouvelles couleurs de la ville que les nouveaux véhicules et non l'ensemble du parc de véhicules. Deuxièmement, l'existence de rapports de longue date entre les municipalités fusionnées peut réduire les dépenses de transition. Étant donné que plusieurs fonctions municipales étaient déjà regroupées, les dépenses de transition de Victoriaville ont été inférieures à celles des autres municipalités à l'étude.

Le cas d'Abbotsford illustre lui aussi l'incidence des rapports de longue date sur les dépenses de transition. Les programmes intermunicipaux actuels des anciens districts d'Abbotsford et de Matsqui ont favorisé l'adoption d'un processus de transition relativement simple. Les exemples de Victoriaville et d'Abbotsford témoignent de l'importance de permettre à des municipalités d'adopter une structure administrative à palier unique au lieu de choisir un groupe de municipalités adjacentes en fonction de critères principalement arbitraires et de les forcer à fusionner.

La nature même des processus de fusion et d'harmonisation des fonctions municipales a également contribué à la diminution relative des frais de démarrage à Abbotsford. L'infrastructure municipale qui existait auparavant à Matsqui a permis d'appuyer bon nombre des fonctions de la nouvelle municipalité — services policiers, développement économique, politiques environnementales et même le choix des nouveaux bureaux administratifs. Il a donc été possible de fusionner et d'harmoniser la plupart des fonctions municipales sans adopter un processus de restructuration à grande échelle.

L'analyse des dépenses de transition dans le présent rapport a révélé que l'insuccès des initiatives de fusion de grandes municipalités est attribuable non seulement aux éventuelles déséconomies d'échelle et à l'augmentation considérable des salaires et des normes de services, mais aussi à l'accroissement des dépenses de fusion et d'harmonisation des fonctions municipales par habitant. *Pendant la phase de transition, les grandes municipalités disposent d'une marge d'erreur bien inférieure à celle des petites municipalités pour la simple et bonne raison que les dépenses initiales du processus de transition sont considérablement plus élevées par suite de l'augmentation des niveaux et des normes de prestation des services.* L'écart de 68 \$ entre les dépenses ponctuelles de fusion par habitant de Miramichi et celles de la région d'Halifax permettra à Miramichi de faire plus d'erreurs pendant la phase de transition avant que

les avantages financiers éventuels de la fusion, ou simplement de la rationalisation, ne soient réduits au même niveau que ceux d'Halifax.

Afin de brosser un tableau encore plus complet de cette question, voici les estimations récentes des dépenses de transition dans la communauté urbaine de Toronto. Les dépenses ponctuelles de transition se chiffrent entre 150 et 220 millions de dollars (KPMG 1996 : 16), soit entre 70 et 100 \$ par habitant si la fusion ne soulève aucun problème.

8.4.2 Gestion régionale, ententes intermunicipales et évolution de la collaboration municipale

L'instauration de structures régionales à deux paliers peut représenter pour les grandes municipalités du pays et les régions urbaines à croissance rapide une solution intéressante pour accroître l'efficacité de la prestation de services et de la gestion municipale. La municipalité de palier supérieur peut exercer les fonctions d'intérêt régional, comme la planification régionale et le développement économique, et fournir des services favorisant les effets d'échelle. Quant à elles, les municipalités de palier inférieur peuvent continuer d'offrir des services d'intérêt local et assurer la préservation du cachet unique de chaque collectivité. La réorganisation politique et administrative que nécessitent ces options de réforme n'est pas aussi considérable et coûte moins cher que la fusion et devrait, par conséquent, intéresser tout particulièrement les grandes municipalités.

Toutefois, les structures à deux paliers ne devraient pas être considérées comme des options intéressantes uniquement les grandes municipalités. Le succès des districts régionaux en Colombie-Britannique, qui résulte en partie de leur capacité de fournir tout un éventail de services aux échelles régionale et locale et d'assurer la concertation à l'échelle régionale, révèle qu'il est possible de répondre aux exigences régionales sans procéder à une restructuration administrative et politique sur une grande échelle, étant donné que les petites municipalités croissent et que leurs besoins changent. Les municipalités régionales de comté du Québec et les initiatives récentes adoptées par le gouvernement québécois en vue d'élargir leurs pouvoirs pour répondre aux besoins des *communautés de base* représentent d'autres exemples d'initiatives à l'échelle régionale. Dans les deux cas, les gouvernements provinciaux ont conçu un cadre de travail efficace pour répondre à toute une gamme de besoins locaux et régionaux tout en permettant aux municipalités de préciser les fonctions particulières qu'elles veulent que le palier supérieur exerce.

Les ententes intermunicipales constituent elles aussi des solutions rentables, car elles permettent aux municipalités de combler les besoins régionaux sans restructuration administrative et politique à grande échelle. En outre, la création de relations de travail entre les municipalités qui fusionnent et harmonisent diverses fonctions leur permet non seulement de tirer profit des avantages d'une concertation à l'échelle régionale, mais aussi d'accroître considérablement leur capacité d'envisager d'autres méthodes de restructuration. Si les ententes intermunicipales ou les structures à deux paliers ne donnent pas les résultats escomptés et que les municipalités estiment que leur fusion constitue l'autre option logique, nombre des exigences nécessaires à la mise en oeuvre d'une telle initiative de réforme seront déjà satisfaites. Les rapports entre les municipalités faciliteront le processus de restructuration; toutefois, les dépenses liées à une telle initiative de restructuration seront grandement réduites si de nombreux services urbains sont déjà regroupés et harmonisés.

8.5 REPRÉSENTATION ET RESPONSABILITÉ POLITIQUE

Nous avons indiqué dans le chapitre 2 que l'élaboration d'une structure politique qui optimise l'importance de l'opinion de chaque citoyen est liée à la réduction du nombre de contribuables que représente chaque membre élu du conseil municipal. Toute structure politique qui accroît l'importance accordée aux intérêts et à l'opinion de chaque contribuable augmente la responsabilité directe des représentants élus. Il importe donc d'assurer la responsabilité politique de sorte que les contribuables puissent exprimer leur approbation ou leur désaccord face à diverses initiatives et décisions politiques.

Le maintien d'un rapport habitants/représentant élu plutôt faible offre un autre avantage en ce sens qu'il permet de préserver efficacement le caractère de chaque communauté. Si les représentants élus représentent les intérêts de districts de vote suffisamment petits pour que les contribuables partagent les mêmes préoccupations, les conseillers disposeront d'un mandat sans équivoque en ce qui concerne les besoins et les intérêts des citoyens qui les ont élus. Par contre, la création de grands districts de vote peut diluer les questions d'intérêt local. En effet, la multiplicité des intérêts et des opinions politiques dans de grands districts érode le caractère propre de chaque collectivité. Prenons un cas extrême, à savoir la création d'un district de vote qui comprend à la fois une zone urbaine et une zone rurale et qui est représentée par un seul conseiller qui doit tenir compte des intérêts souvent contradictoires des citadins et des ruraux.

Dans presque toutes les municipalités visées par notre étude, l'accès des citoyens à leurs représentants élus a diminué après la fusion. Par exemple, dans l'ancienne municipalité de comté d'Halifax, les opinions d'un groupement d'intérêt communautaire de 550 personnes auraient eu beaucoup de poids, car elles auraient représenté les opinions de dix pour cent de la population. Cependant, dans la nouvelle municipalité régionale d'Halifax, dotée d'un représentant élu par 13 875 citoyens, l'importance des préoccupations du même groupe serait considérablement réduite, car les membres du groupement en question ne représenteraient en moyenne que quatre pour cent des habitants du district de vote. Par suite des réformes apportées récemment, la restructuration du système politique et la réduction du nombre de conseillers dans la municipalité régionale d'Halifax ont entraîné une réduction de seulement 0,07 pour cent du budget annuel de fonctionnement, mais les contribuables du comté d'Halifax ont perdu plus de la moitié de leur nombre de voix.²

ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales

CIRUR

8.6 RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE

On prétend souvent que le regroupement de municipalités caractérisées par une croissance rapide et des débordements démographiques permet de remédier efficacement aux problèmes liés à la responsabilité financière. Dans notre étude, les gouvernements du Québec, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse se préoccupaient des propriétaires de biens résidentiels et non résidentiels qui s'installaient en dehors des limites d'une municipalité pour ne pas payer des impôts fonciers plus élevés. Ils avaient quant même accès aux services que fournissait la municipalité, mais ils n'assumaient pas une part équitable des dépenses qui y étaient liées. On suppose que l'adoption de limites territoriales plus englobantes, à savoir des limites qui comprennent un pourcentage plus élevé des habitants d'une région, favorisera la responsabilité financière. Toutefois, l'exemple de Miramichi révèle que la modification des limites territoriales ne garantit pas en soi la responsabilité financière. On peut prédire que pendant la phase d'harmonisation des taux d'imposition à l'échelle de la nouvelle municipalité, les zones urbanisées recevront davantage de services municipaux que les zones rurales.

² La nouvelle structure politique de la municipalité régionale d'Halifax a permis d'économiser 298 878 \$ sur un budget de fonctionnement annuel d'environ 414 000 000 \$.

La responsabilité financière est davantage liée à la structure financière d'une municipalité qu'à son organisation politique ou à l'intégralité de ses limites municipales. *Quelle que soit la structure municipale adoptée, la capacité d'une municipalité d'imposer des droits d'utilisation donnés qui reflètent adéquatement la nature du service fourni est la principale variable à pouvoir influencer sur la responsabilité financière et, par conséquent, sur l'efficacité et l'équité de la prestation de services* (Vojnovic 1997.)³ En l'absence d'une structure fiscale qui reflète avec exactitude les services fournis à des groupes donnés d'utilisateurs, certains groupes de citoyens paieront moins pour des services alors que d'autres paieront trop.

On peut prélever une redevance appropriée qui tient compte des habitudes de consommation d'un groupe particulier d'utilisateurs quelles que soient les limites politiques d'une municipalité (Vojnovic, 1997). *Par conséquent, la fusion de municipalités qui se préoccupent notamment des débordements avec les municipalités limitrophes ne leur permettra pas d'assurer leur responsabilité financière.* Par exemple, des droits d'utilisation peuvent être prélevés dans une zone urbanisée afin que les personnes qui vivent à l'extérieur de la municipalité soient tenues de payer pour avoir accès à la vaste gamme des services offerts par la municipalité.

Une municipalité peut aussi imposer des redevances à paliers multiples qui sont fonction de l'utilisation soutenue et plus coûteuse d'un service quelconque par un groupe donné. Par exemple, en cas d'écarts démographiques élevés dans une même municipalité, on peut imposer des tarifs multizones pour les transports en commun. Ainsi, les habitants des zones moins peuplées, où les dépenses de prestation du service de transport sont plus élevées et la durée des déplacements plus longue, devront payer un supplément. De telles redevances pourraient aussi être imposées aux propriétaires fonciers qui s'établissent juste à l'extérieur des limites d'une municipalité, mais qui utilisent beaucoup les nombreux services et installations qu'offre la municipalité. Ces outils financiers constituent des mécanismes qui permettent d'accroître les niveaux de responsabilité financière sans pour autant obliger les municipalités à entreprendre une initiative de réforme administrative et politique sur une grande échelle qui coûtera cher.

Si les municipalités fusionnent, l'instauration d'un système d'imposition foncière par secteur ou la modification des taux d'évaluation en fonction des écarts sur le plan de l'utilisation des services dans la nouvelle municipalité peut permettre d'assurer la responsabilité financière. Ainsi, les anciennes municipalités bénéficieront des niveaux et normes existants de services municipaux et leurs taux d'imposition ne seront pas égalisés avec ceux des municipalités qui décident d'offrir un ensemble de services plus coûteux. Les auteurs de l'ouvrage *Proposed Tax Structure Reform*, qui visait la municipalité régionale d'Halifax, préconisait une telle approche :

L'autre question a trait au fait que les propriétaires de biens fonciers semblables, qui reçoivent des services identiques, mais qui vivent dans des quartiers différents, paieront des impôts fonciers semblables. Par contre, si les niveaux de services qui leur sont offerts diffèrent, le montant qu'ils devraient payer devrait lui aussi différer (Halifax Regional Municipality 1996 : 7). (notre traduction)

³ Un impôt public ou une redevance publique qui reflète avec exactitude les services publics fournis englobe tous les coûts externes liés à la prestation de services adaptés aux besoins des groupes donnés d'utilisateurs (Vojnovic, 1997).

8.6.1 Fusion de zones urbaines et rurales

Les problèmes de responsabilité financière sont particulièrement graves dans les cas de fusion de zones rurales et urbaines et d'harmonisation de leurs structures financières malgré des différences sur le plan des niveaux de services. Le problème sous-jacent à la fusion de zones rurales et urbaines est en grande partie lié à l'absence d'un mécanisme d'imposition permettant d'établir des distinctions entre différents niveaux et coûts de services dans une même municipalité. Les zones urbanisées ont des exigences bien différentes de celles des zones rurales pour ce qui est de la nature et de l'éventail des services dont elles ont besoin. L'accroissement des fonctions de prestation de services dans les zones urbanisées augmente les dépenses de prestation de services par habitant. La fusion des assiettes de recettes et l'harmonisation des taux d'imposition de municipalités qui offrent des éventails et des niveaux différents de services peuvent accroître les pressions sur les impôts et les redevances prélevés dans les zones rurales par suite de l'ampleur des exigences et des attentes en matière de services des citoyens. En l'absence d'un mécanisme de financement permettant de calculer les droits en fonction de l'utilisation des services par des groupes donnés d'utilisateurs, des écarts financiers apparaîtront et la responsabilité financière disparaîtra. Ce manque de responsabilité financière se traduit inévitablement par des inefficiences et des injustices au chapitre de la prestation des services municipaux. Si le mécanisme de financement d'une nouvelle municipalité regroupée ne permet pas d'établir des différences entre les niveaux d'utilisation des services et, par conséquent, entre les droits d'utilisation applicables, il vaut mieux éviter de fusionner et d'harmoniser les finances des zones urbaines et rurales.

8.7 ÉQUITÉ

Les questions d'équité influent grandement sur toute initiative de restructuration. L'analyse du concept d'équité comporte plusieurs facettes. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, la structure fiscale doit pouvoir tenir compte des habitudes de consommation particulières de différents groupes d'utilisateurs. En plus d'offrir un ensemble impôts-services équitable, la municipalité doit aussi pouvoir offrir des normes de services appropriées à tous les résidents. Nous avons indiqué au chapitre 2 que la fusion des municipalités et la mise en commun des ressources sont souvent considérées comme des méthodes qui favorisent l'équité entre les municipalités dotées de ressources financières différentes. Cependant, le regroupement municipal ne garantit pas en soi une plus grande équité. En fait, la structure fiscale et l'offre de niveaux et de normes de prestation de services appropriés au sein d'une même municipalité détermineront plutôt les niveaux d'équité. La fusion ne peut garantir à elle seule l'amélioration de ces deux variables.

Il existe aussi des solutions de rechange à la fusion qui favorisent l'équité sans qu'il soit nécessaire pour les municipalités d'entreprendre une initiative de restructuration onéreuse. Par exemple, les dernières réformes du gouvernement de la Nouvelle-Écosse visaient à promouvoir l'équité en transférant la responsabilité de l'aide sociale et des services sociaux des municipalités à l'administration provinciale. *Le transfert des programmes sociaux et d'aide sociale aux paliers supérieurs réduit considérablement le fractionnement municipal et la concurrence entre les municipalités par suite notamment de l'inégalité de leur situation économique.* Le système américain illustre bien la nature des inégalités qui surgissent lorsque les administrations locales sont responsables des programmes d'aide sociale.

Aux États-Unis, le fractionnement municipal et la concurrence entre les municipalités donnent lieu à des inégalités entre les municipalités en raison, notamment, des décisions rationnelles que prennent les acheteurs de maisons lorsqu'ils choisissent l'ensemble impôts-services qui répond à leurs besoins. Quand ils achètent une maison et choisissent une municipalité, les contribuables dotés de ressources financières plus importantes recherchent les municipalités dont les programmes sociaux coûtent le moins cher. Il

s'agit là d'un choix logique, étant donné que les «mieux nantis» n'ont besoin ni d'un filet de sécurité sociale ni de services sociaux et qu'ils veulent réduire au minimum leurs contributions à ce titre. Ce processus décisionnel a la conséquence suivante : les citoyens plus fortunés continuent de se rassembler dans les mêmes collectivités, ce qui favorise l'augmentation de la valeur de leurs maisons et de l'assiette d'évaluation de la municipalité. Par suite du fractionnement municipal et de la concurrence entre les municipalités, les localités qui comprennent un nombre élevé de pauvres et qui doivent offrir un éventail considérable de services sociaux ne reçoivent jamais une contribution appropriée des municipalités plus riches. (Skaburskis 1992; Rusk 1995; Poindexter 1995.)

Ce processus s'est soldé par la création de banlieues exclusives aux États-Unis et l'absence de programmes d'aide directe aux centres-villes des grandes municipalités dont les besoins sociaux sont particulièrement élevés. Le dilemme que représentent la ségrégation économique de même que le fractionnement des municipalités est particulièrement troublant étant donné que ce processus de rationalisation s'auto-perpétue. L'exode des citoyens plus riches des centres-villes pour éviter de payer des taux d'impôts plus élevés en vue d'offrir des programmes d'aide sociale et la diminution constante de l'évaluation nette forcent les villes à majorer encore plus leurs taux d'imposition pour recueillir les recettes nécessaires au paiement des programmes de services sociaux. Quant à elle, la majoration des taux d'imposition chasse les contribuables plus fortunés vers les banlieues, où les impôts fonciers sont moins élevés. Il s'agit là d'un cercle vicieux.

Ce phénomène de fractionnement municipal, de ségrégation économique et de concurrence entre les municipalités n'est pas apparent au Canada, mais cette étude de la situation aux États-Unis illustre les problèmes liés à la dévolution des services sociaux aux administrations locales. Les provinces qui mettent en place elles-mêmes des programmes d'aide sociale réduiront les risques de crise financière que peut comporter le regroupement de groupes à faible revenu dans une municipalité donnée. Les aides financières du gouvernement provincial réduisent l'importance de la mise en commun des ressources de diverses municipalités en vue d'assurer la prestation de services de qualité appropriée et réduisent, par conséquent, le besoin de fusion et les dépenses qui y sont reliées.

8.8 RÔLE DU GOUVERNEMENT PROVINCIAL DANS LE PROCESSUS DE FUSION

Toutes les provinces concernées par la présente étude, à l'exception de la Colombie-Britannique, ont adopté des initiatives pour promouvoir activement le regroupement municipal. En fait, dans le cas d'Halifax et de Miramichi, le gouvernement provincial n'a pas seulement préconisé la fusion des municipalités, mais il l'a aussi ordonnée. La présente étude a révélé que le regain de popularité de la fusion municipale dans les années 1990 est lié aux tendances politiques et fiscales des provinces qui favorisent activement la réforme des municipalités. Le transfert par le gouvernement fédéral d'un pourcentage accru du fardeau fiscal aux provinces pousse celles-ci à modifier leurs propres structures financières et à insister davantage sur la responsabilité financière des municipalités en matière de prestation de services. Dans le cadre de ce processus de réorganisation financière, les gouvernements provinciaux veulent encourager la «rationalisation» des fonctions municipales en tentant d'accroître l'efficacité de la gestion locale et de la prestation de services. Voilà ce qui explique leur engouement pour le regroupement municipal.

La présente étude a cependant démontré que les deux municipalités qui avaient éprouvé le plus de difficultés lors de leur fusion, à savoir Miramichi et la municipalité régionale d'Halifax, avaient été forcées de fusionner par le gouvernement provincial. Les problèmes liés au regroupement forcé sont multiples. Premièrement, un palier d'administration peut éprouver du ressentiment envers l'autre à un

moment où les deux paliers doivent en fait faire preuve d'une plus grande collaboration par suite de la restructuration de leurs systèmes politiques et administratifs.

Deuxièmement, le calendrier prévu pour la fusion peut soulever des problèmes et les municipalités peuvent ne pas avoir suffisamment de temps pour conclure une entente ou choisir la formule de réorganisation la plus efficace compte tenu de la multiplicité des systèmes politiques et administratifs qui doivent être restructurés. Par exemple, la municipalité régionale d'Halifax n'a disposé que de quatre mois pour concevoir un nouveau système financier. Quant à eux, les citoyens de Miramichi auraient pu bénéficier d'un délai plus approprié pour étudier la question des nouveaux ensembles impôts-services et organiser les mouvements d'opposition nécessaires à l'harmonisation des taux d'imposition avant la fusion.

Finalement, les provinces qui forcent les municipalités à fusionner les empêchent de choisir la méthode de restructuration qui répond le plus à leurs besoins. En effet, les municipalités ne peuvent pas étudier sérieusement les solutions de rechange à la fusion qui leur permettraient d'accroître leur efficacité et d'améliorer l'efficience et l'équité de la prestation de services.

Il existe une autre façon de forcer les regroupements municipaux tout en permettant aux gouvernements provinciaux de procéder à leur propre réorganisation financière : il s'agit simplement de permettre aux municipalités de choisir elles-mêmes la méthode de réforme la plus appropriée suite à la dévolution d'obligations financières du gouvernement provincial. La province qui réorganise son propre système financier et qui décide d'accroître le fardeau que doivent supporter les municipalités au titre de la prestation de services peut les autoriser à choisir la méthode de restructuration qui leur permettra de composer le mieux possible avec la réduction des subventions provinciales. Les municipalités peuvent alors évaluer de façon plus appropriée les avantages et inconvénients de chaque modèle de réforme et retenir celui qui s'applique le plus à leur situation. Les initiatives de restructuration municipale qu'encourage actuellement le gouvernement québécois s'inscrivent dans cette approche.

Étant donné le nombre de modèles de restructuration qui existent, certaines municipalités peuvent décider de fusionner alors que d'autres préféreront peut-être conclure des ententes intermunicipales, confier la prestation de certains services au secteur privé ou mettre en place des organismes à vocation particulière chargés de répondre aux besoins de la collectivité. Les citoyens de certaines municipalités peuvent aussi accepter de payer 100 \$ ou 150 \$ de plus par année pour maintenir le statut actuel de leur municipalité. *Aussi longtemps que la seule et unique préoccupation du gouvernement provincial est l'accroissement du fardeau financier des administrations locales, il n'existe aucune raison pour laquelle les municipalités ne devraient pas pouvoir envisager diverses formules de réforme et retenir celle qui répond le plus à leurs besoins, compte tenu de leur histoire, de leur situation géographique et de leur contexte économique.*

Références

- Armstrong, Cy. 1993. *Thoughts on Canadian Municipal Management: St. Catharines, Hamilton-Wentworth, and Edmonton*. London, The University of Western Ontario, Local Government Case Studies #5.
- Audet, R. Albert, Fernand Daigle, Marcel Laliberté, Roger Pépin et Lucie Marcotte. 1993. *Projet de regroupement Villes et Paroisse de Victoriaville, Arthabaska, Sainte-Victoire-d'Arthabaska*.
- Bailey, Stephan. 1994. «User Charges for Urban Services» dans *Urban Studies*, 31, n° 4/5 : 745-765.
- Batley, Richard. 1996. «Public-Private Relationships and Performance in Service Provision» dans *Urban Studies*, 33, n° 4/5 : 723-751.
- Bird, Richard et Enid Slack. 1993. *Urban Public Finance in Canada*, 2^e éd., Toronto, John Wiley and Sons Ltd.
- Boyne, George. 1995. «Population Size and Economies of Scale in Local Government» dans *Policy and Politics*, 23, n° 3 : 213-222.
- Boyne, George. 1992. «Is There a Relationship Between Urban Fragmentation and Local Government Costs? A Comment on Drew Dolan» dans *Urban Affairs Quarterly*, 21, n° 2 : 317-322.
- Boyne, George. 1992. «Local Government Structure and Performance: Lessons from America?» dans *Public Administration*, 70 : 333-357.
- Bullock, L.A. 1996. «Restructuring your options» dans *Municipal World*, 106, n° 7 : 13.
- Bunch, Beverly et Robert Strauss. 1992. «Municipal Consolidation: An Analysis of the Financial Benefits for Fiscally Distressed Small Municipalities» dans *Urban Affairs Quarterly*, 27, n° 4 : 615-629.
- Burns, Leo, Tim McCarthy et John Robison. 1994. *Miramichi City: Our Future — Strength Through Unity*. Nouveau-Brunswick, Local Government Review Panel.
- Cadogan, Joanne. 29 décembre 1994. «Tax Talk: Higher Taxes Pay for Services Everyone in City Will Enjoy» dans *Miramichi Leader*, A1 et A12.
- City of Abbotsford. 1996. *Economic Profile*. Abbotsford (C.-B.), Abbotsford Economic Development Office.
- City of Dartmouth. 1994. *City of Dartmouth: Information Profile*. Dartmouth (N.-É.), Economic Development Group, Development Services.
- City of Halifax. 1995. *City of Halifax: Community Profile*.
- City of Kingston. 1995. *Position Paper: Municipal Reform in the Kingston Area*. Kingston (Ontario).

- City of Miramichi. 1995. *Proposed 1996 City of Miramichi General Operating Fund*. City of Miramichi, Communiqué.
- Colombie-Britannique, Ministry of Municipal Affairs and Housing. 1996. *Implementation Items for Core Municipal Restructure Options*.
- Colombie-Britannique, Ministry of Municipal Affairs. 1993. *Guidelines for Restructure Study Grants*.
- Comité de révision de la *Loi sur la ville de Winnipeg*. 1986. *Final Report 1986*.
- Corporation de développement économique des Bois-Francs. 1996, *Relevé industriel 96*.
- Corporation de développement économique des Bois-Francs. 1995, *Victoriaville : Dossier socio-économique*.
- Corporation de développement économique des Bois-Francs. 1991. *Victoriaville : Dossier socio-économique*.
- Corporation de développement économique des Bois-Francs. 1991. *Arthabaska : Dossier socio-économique*.
- Corporation de développement économique des Bois-Francs. 1991. *Sainte-Victoire: Dossier socio-économique*.
- Davis, J.S. et autres. 1994. «The New Burbs: The Exurbs and Their Implication for Planning Policy» dans *Journal of the American Planning Association*, 60, n° 1 : 45-59.
- Derksen, W. 1988. «Municipal Amalgamation and the Doubtful Relation Between Size and Performance» dans *Local Government Studies*, 14, n° 6 : 31-47.
- Desbiens, Jacques. 1996. *La taille idéale pour offrir les services municipaux au Québec*. Québec, Le Groupe Jacques Desbiens.
- Diamant, Peter. 1996. *Consolidation and the Small Municipality*. Manitoba, Brandon University, Rural Development Institute.
- Diamant, Peter. 1994. *The Structure of Local Government and the Small Municipality*. Manitoba, Brandon University, Rural Development Institute.
- District de Matsqui. 1994. *Economic Profile*. Matsqui (C.-B.), Matsqui Economic Development Office.
- Gerston, Larry et Peter Haas. 1993. «Political Support for Regional Government in the 1990's — Growing in the Suburbs?» dans *Urban Affairs Quarterly*, 29, n° 1 : 154-163.
- Gottman, Jean. 1995. «Why Metropolitan Organisation?» dans L.J. Sharpe (éd. int.) *The Government of World Cities: The Future of the Metro Model*. New York, John Wiley and Sons. 1-10.
- Halifax — Conseil régional. 1997a. *Committee of the Whole Minutes, 20 janvier 1997*.

- Halifax — Conseil régional. 1997b. *Committee of the Whole Minutes, 14 janvier 1997.*
- Halifax — Conseil régional. 1996. *Committee of the Whole Minutes, 10 décembre 1997.*
- Halifax — Municipalité régionale. 1996a. *1996/97 Approved Capital Budget.*
- Halifax — Municipalité régionale. 1996b. *Proposed Tax Structure Reform.*
- Halifax — Municipalité régionale. 1996c. *Proposed Tax Structure Reform: Presentation Package.*
- Hayward, William. 1993. *Interim Report of the Municipal Reform Commissioner: Halifax County (Halifax Metropolitan Area).* Halifax, Halifax Metro Region.
- Hedrick, Roger. 1993. *Metropolitan Reorganization: A Response to Urban Fragmentation.* Chicago, Council of Planning Librarians.
- Keating, Michael. 1993. «Upper-tier Reform: The International Experience» dans *Municipal World*, 103, n° 6 : 14-15.
- Kitchen, Harry. 1995. «Does Amalgamation Really Produce Cost Savings?» Communication présentée lors de la conférence sur la fusion des municipalités, Dalhousie University. Halifax (Nouvelle-Écosse).
- Kitchen, Harry. 1992. *Efficient Delivery of Local Government Services.* Ottawa, Conseil économique du Canada, Projet secteur public et compétitivité.
- KPMG. 1996. *An Estimate of Potential Savings and Costs from the Creation of Single Tier Local Government for Toronto.*
- KPMG. 1995. *Compensation Review of City of Miramichi.*
- Kushner, Joseph. 1996. «Municipal Reform: Is Consolidation The Answer?» dans *Municipal World*, 107, n° 3 : 10-11.
- Kushner, Joseph et autres. 1996. «The Determinants of Municipal Expenditures in Ontario» dans *Canadian Tax Journal*, 44, n° 2 : 451-464.
- Kushner, Joseph. 1992. «The Effect of Urban Growth on Municipal Taxes» dans *Canadian Public Administration*. 35, n° 1 : 94-102.
- Liner, Gaines. 1992. «Annexation Impact on Municipal Efficiency» dans *Review of Regional Studies*. 22, n° 1 : 75-87.
- Lyman, Peter. 1975. «Efficiency in Urban Government: Economies and Diseconomies of Scale» dans *Metro Toronto Under Review* sous la direction du Bureau of Municipal Research, Toronto, Bureau of Municipal Research.
- Longo, Leo et C. Williams. 1996. «Bill 26: The Omnibus Bill and Municipalities — The Revolution Revealed!» dans *Municipal World*, 106, n° 2 : 7-11.

- Lowry, David et William Lyons. 1989. «The Impact of Jurisdictional Boundaries: An Individual Level Test of the Tiebout Model» dans *Journal of Politics*, 51, n° 1 : 73-95.
- Malenfant, Louis et John Robison. 1994. *Greater Moncton Urban Community: Strength Through Cooperation*.
- Marshall, John. 1995. *Local Government Restructuring: Theory, Practice, and Some Alternatives — An Annotated Bibliography*. Guelph (Ontario), School of Rural Planning and Development, University of Guelph.
- McDavid, James et Eric Clemens. 1995. «Contracting Out Local Government Services: The B.C. Experience» dans *Canadian Public Administration*, 38, n° 2 : 177-193.
- Nelson, Michael. 1992. «Municipal Amalgamation and the Growth of the Local Public Sector in Sweden» dans *Journal of Regional Science*, 32, n° 1 : 39-53.
- Nouveau-Brunswick. 1995. *Loi sur les municipalités*.
- Nouveau-Brunswick, ministère des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation. 1994. *Community Profiles: Miramichi Urban Community*.
- Nouveau-Brunswick, ministère des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation. 1992. *Strengthening Municipal Government in New Brunswick's Urban Centres*.
- Niagara Region Review Commission. 1989. *Report and Recommendations*. Toronto, imprimeur de la Reine.
- Nouvelle-Écosse, General Assembly. 1996. *An Act Respecting Regional Municipalities*. (Bill No. 28).
- Nouvelle-Écosse. 1996. *Nova Scotia: Information Profile*. Halifax, Nova Scotia Economic Renewal Agency.
- Nouvelle-Écosse, General Assembly. 1995. *An Act to Incorporate the Halifax Regional Municipality* (Bill No. 3).
- Nouvelle-Écosse. 1994. *An Act Respecting Compensation in the Public Sector*.
- Nouvelle-Écosse, Ministry of Municipal Affairs. Task Force on Local Government. 1992. *Report and Briefing Book to the Government of Nova Scotia*. Nouvelle-Écosse, Ministry of Municipal Affairs.
- O'Brien, Allan. 1995. «The Times They Are A Changin': Municipal Restructuring in ...» dans *Plan Canada*, 35, n° 4 : 27-34.
- O'Brien, Allan. 1993. *Municipal Consolidation in Canada and Its Alternatives*. Toronto, Presses du CIRUR.
- Ontario. 1996. *Provincial Policy Statement*.

- Ontario, Assemblée législative. 1996. *Loi visant à réaliser des économies budgétaires et à favoriser la prospérité économique par la restructuration, la rationalisation et l'efficacité du secteur public et visant à mettre en oeuvre d'autres aspects du programme économique du gouvernement* (projet de loi 26).
- Ontario, ministère des Affaires municipales et du Logement. 1996a. *Guide sur la restructuration des municipalités*.
- Ontario, ministère des Affaires municipales et du Logement. 1996b. *Fact Sheet Update #2: Restructuring in the Municipal Sector*.
- Ontario, ministère des Affaires municipales et du Logement. 1996c. *Notes for Remarks by the Hon. Al Leach, Minister of Municipal Affairs and Housing to the Northwestern Ontario Municipal Association*.
- Price Waterhouse. 1990. *Abbotsford and Matsqui: Report on Amalgamation Review*.
- Poindexter, Georgette. 1995. «Towards a Legal Framework for Regional Redistribution of Poverty Related Expenses» dans *Journal of Urban and Contemporary Law*, 47, n° 3 : 3-50.
- Québec. 1996a. *La consolidation des communautés locales: La mise en oeuvre de la politique*. Québec, ministère des Affaires municipales.
- Québec. 1996b. *La consolidation des communautés locales: Problématique et objectifs*. Québec, ministère des Affaires municipales.
- Québec. 1996c. *Consolidation of Local Communities*. Québec, Gouvernement du Québec.
- Québec. 1996d. *Local Governments in Quebec: Organization and Taxation*.
- Québec. 1996e. *Loi sur l'organisation territoriale municipale*.
- Richmond, Dale et David Siegel (éditeurs intellectuels). 1994. *Agencies, Boards and Commissions in Canadian Local Government*. Toronto, Institut d'administration publique du Canada.
- Rothblatt, Donald. 1994. «North American Metropolitan Planning — Canadian and U.S. Perspectives» dans *Journal of the American Planning Association*, 60, n° 4 : 501-520.
- Rusk, David. 1995. *Cities Without Suburbs*. 2^e édition. Washington, The Woodrow Wilson Centre Press.
- Sancton, Andrew. 1995. «Metropolitan Government in Montréal» dans L.J. Sharpe (éditeur intellectuel) *The Government of World Cities: The Future of the Metro Model*. New York, John Wiley and Sons. 131-146.
- Sancton, Andrew. 1994. *Governing Canada's City Regions: Adapting Form to Function*. Montréal, Institut de recherches en politiques publiques.

- Sancton, Andrew. 1993. *La réorganisation du gouvernement local au Canada depuis 1975*. Toronto, Presses du CIRUR.
- Sancton, Andrew. 1991. «The Municipal Role in the Governance of Canadian Cities» dans T. Bunting et P. Filion (éditeurs intellectuels) *Canadian Cities in Transition*. Toronto, Oxford University Press.
- Schneider, Mark. 1986. «Fragmentation and the Growth of Local Government» dans *Public Choice*, 48 : 255-263.
- Skaburskis, A.. 1992. «Goals for Restructuring Local Government Boundaries: Canadian Lessons» dans *Environment and Planning C: Government and Policy*, 10 : 159-172.
- Skelly, Michael J.. 1996. *Autres modes de prestation des services municipaux au Canada*. Toronto, Presses du CIRUR.
- Stevenson, Mark. 1992a. «Canada's Best-Run Cities: Where Taxpayers Get The Most For Their Money» dans *Financial Times of Canada*, 10-11.
- Stevenson, Mark. 1992b. «Canada's Best-Run Cities: London» dans *Financial Times of Canada*, 10-11.
- Stevenson, Mark. 1992c. «Canada's Best-Run Cities: Service Stars» dans *Financial Times of Canada*, 2 13.
- Terre-Neuve et Labrador. 1996. *Reforming Municipal Government in Newfoundland and Labrador: The Time for Regionalization*. Terre-Neuve, Department of Municipal and Provincial Affairs.
- Tiebout, Charles. 1956. «A Pure Theory of Local Expenditures» dans *Journal of Political Economy*, 64 : 416-424.
- Tindal Richard . Juillet 1996. «Municipal Restructuring: The Myth and The Reality» dans *Municipal World*. 3-7.
- Tindal, Richard et Susan Tindal. 1995. *Local Government in Canada (4th Edition)*. Toronto, McGraw-Hill Ryerson Limited.
- UMA. 1995. *Analysis of Municipal Amalgamation*. Halifax, UMA Group.
- Vojnovic, Igor. 1997. «The Pricing of Linear Infrastructure and its Impact on Urban Development Patterns: The Metro Toronto Experience» thèse de doctorat, University of Toronto.
- Walisser, Brian. 1987. *Understanding Regional District Planning: A Primer*. Victoria, Ministry of Municipal Affairs.
- West, T.L. Janvier/Mars 1994. «Implications of Local Government Reorganization» dans *Public Money and Management*. 17-21.

Annexe I

Demande de renseignements



ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales **CIRUR**

Demande de renseignements — Étude du CIRUR sur les fusions de municipalités

I. Renseignements — Profil communautaire

Prière de nous envoyer tout renseignement disponible sur le profil communautaire (brochures sur le développement économique, etc.) des municipalités membres avant la fusion et de la nouvelle municipalité. Si vous ne le pouvez pas, nous vous remercions de nous donner le nom d'une personne qui pourrait nous fournir ces renseignements.

Nom de la personne _____

Poste _____

Numéro de téléphone _____

II. Cartes

Prière de nous envoyer une carte de la municipalité avec les anciennes et les nouvelles limites territoriales, ainsi qu'une carte des circonscriptions électorales créées aux fins des élections dans la nouvelle municipalité, le cas échéant.

III. Renseignements budgétaires

Prière de nous envoyer des renseignements sur les recettes (en précisant la source) et les dépenses (en précisant la catégorie de service) des municipalités membres pour les trois dernières années qui ont précédé la fusion et toutes les années depuis la fusion, y compris les toutes dernières données disponibles. Si vous ne le pouvez pas, nous vous remercions de nous donner le nom d'une personne qui pourrait nous fournir ces renseignements.

Nom de la personne _____

Poste _____

Numéro de téléphone _____

- Est-ce que des mesures extraordinaires ont été prises pour résoudre les problèmes liés à la cession des éléments d'actif et de passif des anciennes municipalités à la nouvelle administration municipale? Lesquelles?

- Est-ce que des engagements avaient été pris avant la fusion relativement à des projets d'infrastructures ou des projets d'amélioration des infrastructures? Combien? Merci de les décrire sommairement.

IV. Renseignements sur le régime fiscal

- Prière de nous envoyer des renseignements sur la valeur d'imposition totale des municipalités membres, selon les catégories de biens fonciers, pour les trois dernières années qui ont précédé la fusion et jusqu'à aujourd'hui.
- Prière d'indiquer les taux d'imposition des municipalités membres, selon les catégories de biens fonciers (commercial, résidentiel, etc.), pour les trois dernières années qui ont précédé la fusion et jusqu'à aujourd'hui. Existe-t-il des taux différents pour divers secteurs de la municipalité en fonction du niveau de services fournis?

Si vous ne le pouvez pas, nous vous remercions de nous donner le nom d'une personne qui pourrait nous fournir ces renseignements.

Nom de la personne _____

Poste _____

Numéro de téléphone _____



V. Système de représentation

- Prière d'indiquer le nombre de conseillers municipaux de chaque municipalité membre avant la fusion.

Municipalité	Nombre de conseillers
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____

Municipalité

Nombre de conseillers

- Nombre de conseillers de la nouvelle municipalité

- Prière de décrire les mécanismes électoraux (maire élu par la population générale, etc.) avant et après la fusion.

- Les limites des quartiers ont-elles été modifiées par suite de la fusion? Si oui, prière de donner des explications détaillées.

ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales **CIRUR**

VI. Administration

- Dans quelle ancienne municipalité les bureaux de la nouvelle administration municipale se trouvent-ils?

- Ces bureaux viennent-ils d'être construits ou se trouvent-ils dans un bâtiment qui existait déjà?

- Dans le cas de nouveaux bureaux, quels ont été les coûts approximatifs de la construction et comment ces coûts ont-ils été répartis entre les municipalités membres?

- Nombre de fonctionnaires municipaux de chaque municipalité membre avant la fusion

Municipalité	Nombre de fonctionnaires
<hr/>	<hr/>
Nombre de fonctionnaires de la nouvelle mun.	<hr/>

- Prière de décrire les modifications apportées à la structure administrative des anciennes municipalités membres depuis la fusion. Quelle est la structure administrative de la nouvelle municipalité?

- Prière de fournir des renseignements sur les écarts entre les frais d'administration avant et après la fusion.

- Si possible, prière d'indiquer le coût de la mise à jour et de la codification des règlements municipaux.

Si vous ne pouvez pas répondre à certaines des questions ci-dessus dans la présente section, nous vous remercions de nous donner le nom d'une personne qui pourrait nous fournir ces renseignements.

Nom de la personne _____

Poste _____

Numéro de téléphone _____

VII. Services municipaux

ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches **CIRUR**

Nous vous remercions de nous donner le nom des personnes qui peuvent répondre à nos questions sur les services suivants.

	Nom	Poste	Téléphone
Sécurité-incendie	_____	_____	_____
Police	_____	_____	_____
Ram. des ordures ménagères	_____	_____	_____
Élim. des ordures ménagères	_____	_____	_____
Transport en commun (le cas échéant)	_____	_____	_____
Installations de loisirs	_____	_____	_____
Services sociaux	_____	_____	_____

VIII. Processus de fusion

- Prière de décrire le processus de fusion.

A. Qui a entrepris le processus de fusion, et de quelle façon?

B. Quelles commission ou quels comités ont été constitués pour faciliter le processus?

C. Est-ce qu'un certain nombre d'études de faisabilité ont été entreprises? Lesquelles?

D. Quelle a été la durée approximative des négociations : i) entre les municipalités
ii) entre le gouvernement provincial et les administrations locales?

E. De quelle façon les litiges entre les municipalités ou entre le gouvernement provincial et les municipalités ont-ils été résolus? A-t-on eu recours à l'intervention d'un tribunal?

F. De quelle façon la décision finale a-t-elle été prise? A-t-on organisé un référendum?

G. De quelle façon les coûts initiaux de la fusion (études sur la fusion, organisation du référendum, etc.) ont-ils été répartis entre les municipalités et le gouvernement provincial?

IX. Participation de la population

Quelles ont été les incidences de la fusion sur le processus de participation de la population? De nouveaux comités de citoyens ont-ils été constitués ou sont-ils sur le point de l'être? Si oui, prière de donner des explications détaillées.

ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research

Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales

CIRUR

MERCI D'AVOIR RÉPONDU AU QUESTIONNAIRE. PRIÈRE DE LE RETOURNER, AVEC LES RENSEIGNEMENTS SUPPLÉMENTAIRES, DANS L'ENVELOPPE PRÉVUE À CETTE FIN D'ICI LE 30 JUILLET. SI VOUS AVEZ DES QUESTIONS, COMMUNIQUEZ AVEC :

Michael Skelly
Adjoint à la recherche
CIRUR
150, avenue Eglinton est, pièce 301
Toronto ON M4P 1E8
Téléphone : (416) 973-3264
Télécopieur : (416) 973-1375

Annexe II

Questionnaire : incidences prévus et à court terme



ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales **CIRUR**

Étude du CIRUR sur les incidences prévues et à court terme des fusions de municipalités

Incidences prévues de la fusion

Prière de cocher, sous les sous-rubriques suivantes, les réponses les plus appropriées selon vous et, s'il y a lieu, de préciser les autres incidences non mentionnées dans l'étude qui étaient prévues avant la réalisation de la fusion (c'est-à-dire les incidences qui surviendront une fois que les effets de la fusion se seront stabilisés).

1. INCIDENCES FISCALES

Dette municipale

- Diminution
 - Maintien au même niveau
 - Augmentation
 - Augmentation au début, puis diminution avec le temps
 - Autres (préciser)
-

Dépenses de fonctionnement

- Diminution
 - Maintien au même niveau
 - Augmentation
 - Augmentation au début, puis diminution avec le temps
 - Autres (préciser)
-

Paiements de transfert de la province

- Diminution
 - Maintien au même niveau
 - Augmentation
 - Autres (préciser)
-

Prière de décrire les autres incidences prévues de la fusion sur la fiscalité.

2. GESTION ET REPRÉSENTANTS OFFICIELS ÉLUS

Accessibilité aux représentants
officiels élus

- Augmentation
 - Maintien au même niveau
 - Diminution
 - Autres (préciser)
-

Accessibilité des politiciens
au personnel

- Augmentation
 - Maintien au même niveau
 - Diminution
 - Autres (préciser)
-

Participation des conseillers à la gestion
quotidienne de la municipalité

- Augmentation
 - Maintien au même niveau
 - Diminution
 - Autres (préciser)
-

Prière de décrire les autres incidences prévues de la fusion sur le système de gestion et de représentation officielle.

ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales

3. IMPOSITION

Prière de donner le nom des municipalités où la fusion devait avoir des incidences sur les taux d'imposition et de préciser la nature de ces incidences.

Municipalité	Biens fonciers (résidentiel, commercial, tous, etc.)	Nature des incidences (Augmentation/Diminution)
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

Prévoyait-on que les impôts fonciers sur les biens résidentiels ou les biens commerciaux/industriels augmenteraient davantage que ceux de l'autre catégorie (les propriétaires de biens résidentiels devaient-ils s'attendre à payer une plus grande part des impôts municipaux totaux, etc.)? Merci de donner des précisions.

Prière de décrire les autres incidences prévues de la fusion sur l'imposition.

4. PRESTATION DE SERVICES

Prière d'énumérer les services dont le prix moyen devait varier et d'indiquer s'il s'agissait d'une augmentation ou d'une diminution.

Service	Modification (Augmentation/Diminution)
----------------	-----------------------------------------------

_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____

Prière d'énumérer les services dont la qualité minimale devait augmenter par suite de la fusion.

_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____



Prière de décrire toute modification prévue à la méthode de prestation des services par suite de la fusion (augmentation/diminution de la sous-traitance, recours accru/moindre aux bénévoles, importance accrue/moindre des ententes intermunicipales, etc.)

Prière de décrire les incidences prévues de la fusion sur l'importance et le rôle des organismes, commissions et conseils locaux. Quelles commissions devaient être touchées?

5. ADMINISTRATION

Par suite de la fusion, les frais d'administration devaient : augmenter
 rester au même niveau
 diminuer

Le cas échéant, prière d'indiquer l'ampleur prévue de l'augmentation ou de la diminution.

Le cas échéant, quelle devait être la principale cause de modification des frais?

L'ampleur de l'écart devait-il se modifier sur les cinq années suivantes? Si oui, donner des précisions.

La fusion devait-elle entraîner une spécialisation accrue du personnel? Si oui, donner des précisions sommaires.

Hormis l'indemnité de vie chère, prévoyait-on une augmentation du salaire des fonctionnaires municipaux par suite de la fusion?

Prévoyait-on une diminution du nombre de postes? Si oui, dans quelles catégories de personnel?

6. PLANIFICATION ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Prière de décrire les incidences prévues de la fusion sur le processus de planification et les initiatives de développement économique de la nouvelle municipalité? Avait-on mis au point un plan officiel d'ensemble et une stratégie globale de développement économique à l'égard de la nouvelle municipalité?

ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
urbaines et régionales **CIRUR**

7. POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

Prière de décrire les incidences prévues de la fusion sur la capacité de la nouvelle municipalité de protéger et de gérer efficacement les ressources environnementales sur son territoire (bassins hydrographiques, etc.). Avait-on prévu des stratégies et des plans environnementaux globaux pour la nouvelle municipalité?

8. RÉACTIONS DE LA POPULATION

Quelles réactions de la population à la fusion étaient prévues?

9. AUTRES INCIDENCES

Prière d'inventorier et de décrire les autres incidences prévues et non énumérées ci-dessus.

Incidences à court terme de la fusion

1. Planification

- Les municipalités membres éprouvaient-elles le besoin, avant la fusion, d'améliorer l'efficacité de la planification régionale (planification des équipements publics — aqueduc, égouts, routes — et des services publics et récréatifs)? Si oui, donner des précisions.

- Les initiatives de planification dans la nouvelle municipalité sont-elles plus efficaces? Si oui, donner des précisions. Un nouveau plan officiel a-t-il été conçu, ou sera-t-il conçu dans un proche avenir, pour la nouvelle municipalité?

2. Politiques environnementales

- Les municipalités membres éprouvaient-elles le besoin, avant la fusion, d'accroître l'efficacité des initiatives de gestion et de protection de l'environnement? Si oui, donner des précisions.



- La gestion environnementale de la nouvelle municipalité est-elle plus efficace? Si oui, donner des précisions. La nouvelle municipalité a-t-elle adopté, ou adoptera-t-elle dans un proche avenir, des politiques environnementales d'ensemble? Si oui, donner des précisions.

3. Développement économique

- Les municipalités membres éprouvaient-elles le besoin, avant la fusion, de mieux coordonner leurs initiatives de développement économique et de collaborer ensemble? Si oui, donner des précisions.

- Les initiatives de développement économique de la nouvelle municipalité sont-elle mieux coordonnées et font-elles l'objet d'une collaboration accrue? Si oui, donner des précisions. La nouvelle municipalité a-t-elle adopté, ou adoptera-t-elle dans un proche avenir, une stratégie globale de développement économique?



4. Prestation des services

- La fusion a-t-elle entraîné des modifications générales aux méthodes de prestation des services (augmentation de la sous-traitance, diminution du recours aux bénévoles, etc.)? Si oui, donner des précisions.

- Depuis la fusion, a-t-on éliminé ou grandement modifié les ententes intermunicipales sur les services (y compris les mécanismes régionaux de prestation de services)? Si oui, donner des précisions.

- A-t-on modifié le mandat ou la composition des commissions locales de services publics ou d'autres commissions, conseils ou organismes locaux? Si oui, donner des précisions.

5. Réactions de la population

- Quelles sont les réactions actuelles de la population à la fusion?

- Comment ces réactions ont-elles été exprimées (réunions du conseil, courrier des lecteurs des journaux locaux, lettres aux conseillers municipaux, protestations)?

- Croyez-vous que ces prises de position reflètent fidèlement l'opinion de la majorité des citoyens des municipalités visées?

- Comment a-t-on choisi le nom de la nouvelle municipalité? Le choix d'un nom a-t-il fait l'objet d'une controverse?

6. Période de transition

- Quel a été le processus de transition de l'ancienne structure municipale à la nouvelle? Quels ont été les problèmes et ont-ils été résolus? Quelles solutions, le cas échéant, ont été retenues?

ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research

Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales **CIRUR**

- Prière de décrire les problèmes généraux soulevés durant et juste après la fusion.

XII. Autres commentaires

- Prière de fournir tout autre commentaire jugé nécessaire sur la fusion.

MERCI D'AVOIR REMPLI CE QUESTIONNAIRE.

Prière de nous donner le nom d'autres personnes qui pourraient nous fournir des renseignements sur les incidences prévues et à court terme de la fusion (conseillers municipaux, représentants des citoyens, fonctionnaires municipaux, représentants de la chambre de commerce, etc.)

Nom	Poste	Numéro de téléphone
<hr/>	<hr/>	<hr/>

ICURR Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales CIRUR

The Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research (ICURR) was set up in 1967 following a Federal-Provincial Conference on Housing and Urban Development. The Committee comprises senior officials from the Federal, provincial and territorial governments of Canada who meet regularly to oversee ICURR's activities – the operation of an information exchange service and research program. ICURR's major objective is to foster communication between policy-makers across Canada working in the fields of urban, rural and regional planning, economic development, public administration and finance, housing, recreation and tourism, transportation and the environment. It also seeks to increase the level of understanding of urban and regional issues through research and consultation.

ICURR's core funding is provided by the Canada Mortgage and Housing Corporation and by the ministries of municipal affairs of the provinces and territories. Canada's municipal governments also participate in ICURR through annual membership as do consultants and universities.

Intergovernmental Committee on
Urban and Regional Research
150 Eglinton Avenue East, Suite 301
Toronto, Ontario
M4P 1E8

Tel: (416) 973-5629
Fax: (416) 973-1375

Créé en 1967 à la suite d'une conférence fédérale-provinciale sur l'habitation et l'aménagement urbain, le Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR) regroupe des représentants des administrations fédérale, provinciales et territoriales du Canada qui se réunissent régulièrement pour orienter le champ d'activités du CIRUR : la gestion d'un service d'échange de renseignements et d'un programme de recherche. Le CIRUR a pour objectif principal de favoriser les communications entre les décideurs d'un bout à l'autre du Canada travaillant dans les domaines de l'urbanisme, de l'aménagement rural et régional, du développement économique, des finances et de l'administration publiques, du logement, des loisirs et du tourisme, des transports et de l'environnement. Il a également pour but d'élargir le champ de connaissance des questions urbaines et régionales par le biais d'activités de recherche et de consultation.

Le financement de base du CIRUR provient de la Société canadienne d'hypothèques et de logement ainsi que des ministères des affaires municipales des dix provinces et des deux territoires. Les municipalités canadiennes, de même que les experts-conseils et les universités, peuvent participer aux activités du CIRUR moyennant une cotisation annuelle.

Comité intergouvernemental de
recherches urbaines et régionales
150, av. Eglinton est, bureau 301
Toronto (Ontario)
M4P 1E8

Tél. : (416) 973-5629
Télécopieur : (416) 973-1375