

Viabilité des municipalités canadiennes : concepts et coefficients d'évaluation



John A. Marshall et David J.A. Douglas

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

***Viabilité des municipalités canadiennes :
Concepts et coefficients d'évaluation***

**par
John A. Marshall et David J.A. Douglas**

**Les Presses du CIRUR
Toronto
Août 1997**

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

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
Révisé par Joan Campbell, à l'aide de John Slatcher et Wayne Berry

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 1-895469-64-3

Données de catalogage avant publication (Canada)

Marshall, J.A. (John Arthur), 1962-
Viabilité des municipalités canadiennes : concepts et coefficients d'évaluation

Publié aussi en anglais sous le titre : The viability of Canadian municipalities:
concepts and measurements.
Comprend des références bibliographiques.
ISBN 1-895469-64-3

1. Administration municipale – Canada. 2. Études de faisabilité – Canada.
I. Douglas, David J.A. (David James Anthony), 1944 – . II. Comité
intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (Canada).
III. Titre.

JS1708.M3714 1998

320.8'5'0971

C98-930688-7

Préface

À l'instar de la plupart des organismes de gestion des affaires publiques du monde entier, les administrations municipales canadiennes doivent relever, à l'heure actuelle, des défis sans pareil qui résultent d'un certain nombre de nouveaux facteurs internes et externes. Les économies locales et les structures sociales ont subi, tant directement qu'indirectement, les contre-coups des nouvelles tendances mondiales par suite des incidences de ces dernières sur les capacités des bailleurs de fonds traditionnels aux paliers provincial et territorial. Ces changements poussent de plus en plus les municipalités du pays à s'autoévaluer et, éventuellement, à procéder à des transformations fondamentales de leurs structures.

Au Canada, les municipalités détiennent, en vertu de la loi, le mandat de fournir une bonne partie des services locaux dont ont besoin les contribuables. Ces services sont financés grâce à un certain nombre de sources internes (impôts fonciers locaux, etc.) et externes (transfert entre gouvernements, etc.). Sur le plan interne, les tendances économiques, comme le déclin des niveaux d'investissement commercial et industriel, ont eu des conséquences négatives sur l'assiette fiscale de plusieurs administrations locales et réduit, par conséquent, leur capacité de fournir des services. Sur le plan externe, la plupart des municipalités locales reçoivent des paiements de transfert intergouvernementaux inférieurs à ceux des années antérieures.

Par suite de ces tendances à la baisse, le pourcentage, à l'échelle nationale, des dépenses totales des administrations locales a augmenté comparativement aux dépenses totales des gouvernements provinciaux, territoriaux et national. En fait, de plus en plus de municipalités canadiennes, tout comme les gouvernements national, provinciaux et territoriaux, doivent offrir plus avec moins de ressources.

Ces forces internes et externes ont amené tous les paliers de gouvernement à revoir nombre de leurs responsabilités et rôles habituels et à examiner les mécanismes servant à financer les programmes qui opérationnalisent ces responsabilités et rôles. Face à la grande incertitude qui les menace sur le plan des structures et du fonctionnement, nombre d'administrations locales, y compris les municipalités, ont entrepris un processus important d'autoévaluation.

D'un point de vue purement positif, ces difficultés systémiques de même que les autoévaluations qui en résultent peuvent souvent donner lieu à l'adoption de mécanismes d'adaptation novateurs (par exemple, mise en place d'autres formules de prestation des services, etc.). Toutefois, ces contraintes peuvent aussi avoir des incidences négatives sur les capacités d'une municipalité et l'on peut commencer à douter de sa viabilité en tant qu'entité de fonctionnement. Une question surgit alors : Est-il possible de définir les caractéristiques d'un point de non retour, c'est-à-dire le moment où les difficultés internes et externes font qu'une municipalité locale n'est plus viable? Pour répondre à cette question, il est nécessaire de relever et de décrire les facteurs à l'origine de ces difficultés et de trouver des façons d'évaluer les tendances et l'intensité de ces diverses contraintes.

La planification des facteurs à l'origine des difficultés auxquelles font face les municipalités postule la gestion de l'incertitude et du changement. L'instauration d'un processus visant à isoler, d'un point de vue stratégique, les incertitudes permet de les mieux gérer. Ce processus suppose la définition des conditions internes et externes qui exacerbent les problèmes relevés et le recensement des liens qui entraînent un déséquilibre, c'est-à-dire le moment où les forces de l'incertitude donnent lieu à l'apparition de changements déréglés et souvent indésirables. Si les municipalités canadiennes veulent

sortir victorieuses du présent cycle d'incertitudes, il faut qu'elles puissent répertorier les forces qui les menacent et adopter des stratégies pour atténuer leurs incidences.

Voilà pourquoi le Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR) a entrepris d'élaborer un cadre conceptuel intégré qui permettra à la fois de décrire les conditions générales qui favorisent la viabilité et de recenser les caractéristiques de ce concept et qui comprendra des coefficients d'évaluation composites des contraintes auxquelles sont soumises les administrations locales.



Remerciements

Les auteurs du présent rapport de recherche tiennent à exprimer leur reconnaissance à un certain nombre de personnes et d'organismes qui les ont aidés à mener à bien ce projet de recherche. Nous voulons tout d'abord remercier Monsieur André Lanteigne, directeur général du CIRUR, qui nous a confié ce travail à la fois important et ambitieux. Madame Claude Marchand, coordonnatrice de la recherche, nous a été d'un grand secours en ce qui concerne toutes les composantes du projet de recherche et nous lui en savons gré. Michael Skelly, ancien adjoint de recherche, et John Slatcher, agent d'information, nous ont également apporté leur concours. Finalement, nous voudrions aussi remercier Steve Jacques, de la SCHL, et Joan Campbell qui ont révisé avec le plus grand soin les versions antérieures du rapport.

Nous tenons aussi à souligner les contributions d'un certain nombre de chercheurs chevronnés et d'organismes réputés dans le domaine des affaires municipales et d'autres domaines connexes qui ont accepté de participer à ce projet. Mentionnons notamment Allan O'Brien, Richard Tindal, Jack Stabler et Harry Kitchen, qui nous ont communiqué leurs points de vue bien informés sur la viabilité des municipalités.

Un sondage mené auprès de hauts fonctionnaires des administrations provinciales et territoriales qui se spécialisent dans l'administration et la gestion des municipalités et qui sont des membres actifs du comité de direction de recherche du CIRUR a constitué l'un des principaux fondements de notre projet de recherche. La participation de ces personnes à la préparation des tests préliminaires de même que leurs réponses aux trois séries de sondage ont grandement contribué à notre projet et à sa valeur. Nous les en remercions infiniment.

Finalement, nous voulons exprimer notre gratitude à nos collègues de l'École de planification et d'aménagement rural de l'université de Guelph, qui nous ont prodigué leur encouragement et leur appui pendant toute la réalisation du projet.

Les conclusions et recommandations qui figurent dans le présent rapport n'engagent que la responsabilité des auteurs, tout comme les erreurs ou omissions éventuelles.

Un mot sur les auteurs

John Marshall a obtenu son baccalauréat en sciences politiques de l'université Trent en 1985 et terminé sa maîtrise en sciences à l'École de planification et d'aménagement rural de l'université de Guelph en 1996. M. Marshall, qui se spécialise dans les administrations locales, a mené des recherches sur les systèmes de gestion, l'évolution des fonctions des administrations locales, une question fort complexe, et les dimensions spatiales ou géographiques de ce palier de gouvernement. Il a été conseiller du canton de Humphrey (région de Parry Sound en Ontario) entre 1991 et 1994 et a participé, à ce titre, aux travaux de nombreux conseils, commission et comités municipaux. M. Marshall s'intéresse à la plupart des domaines d'activités des administrations municipales, a collaboré avec les fonctionnaires du gouvernement provincial et a participé activement à un certain nombre d'initiatives intermunicipales (gestion des déchets, développement économique, limites territoriales des municipalités, etc.). Il a présidé le comité de développement économique de sa localité, un comité régional sur les limites territoriales des municipalités et le comité local des dérogations.

David Douglas, professeur à l'École de planification et d'aménagement rural de l'université de Guelph, s'intéresse activement aux affaires municipales de toutes les régions du pays depuis 25 ans. Il a mené, à titre d'expert-conseil, des études et évaluations détaillées relatives aux structures d'organisation internes et aux systèmes de gestion, à la conception et à la mise en place d'organismes relevant d'administrations locales et à l'évolution des demandes auxquelles font face les organismes intergouvernementaux. Il a aussi étudié de façon approfondie les capacités de gestion et de planification des petites municipalités et des municipalités de taille moyenne du pays. Il continue de collaborer activement avec les administrations locales et a dirigé dernièrement plusieurs projets liés à la planification stratégique et à la gestion du développement communautaire, à la collaboration intermunicipale et à la fusion des municipalités.

Résumé

À l'heure actuelle, le climat politique, social et économique accroît le besoin de procéder à des réévaluations globales et détaillées de la plupart des aspects des administrations locales au pays. Les municipalités font notamment face à un certain nombre de contraintes externes et internes qui influent sur leur capacité d'absorber des changements structurels¹ souvent rapides et parfois importants et de s'y adapter. Ces contraintes menacent aussi l'existence même des administrations municipales. Voilà pourquoi, les pouvoirs publics locaux, à l'instar des gouvernements provinciaux et territoriaux, cherchent des façons de se renseigner sur la viabilité des municipalités.

Grâce à un examen approfondi de la documentation sur le sujet, à une série de sondages réalisés à l'échelle du pays et à des entrevues avec des intervenants clés, les auteurs du rapport de recherche traitent de la viabilité des municipalités, un concept complexe, et des exigences en matière d'évaluation associées à la détermination de la capacité d'une municipalité. Ils proposent ensuite un cadre conceptuel et élaborent une approche relativement à l'évaluation globale de la viabilité d'une municipalité.

Étant donné que de nombreuses caractéristiques des municipalités, comme la situation financière, la vulnérabilité économique ou le taux de participation électorale sont mesurables, on devrait pouvoir déterminer avec exactitude le moment où une municipalité devient non viable. Si, en théorie, il semblerait qu'une évaluation rigoureuse et quantifiable de la viabilité soit possible, la détermination du coefficient approprié reste, pour un certain nombre de raisons, irréalisable. Premièrement, les nombreuses variables qui influent sur la capacité et la viabilité des administrations locales sont si diverses, si polyvalentes et si imprévisibles qu'il est impossible de définir des coefficients globaux pertinents. En outre, le gouvernement fédéral et le système canadien d'administrations locales, particulièrement fragmenté, avec ses normes et règlements qui varient d'une région à l'autre, empêchent pratiquement, voire carrément, toute comparaison entre les régions. Finalement, une bonne partie des données nécessaires pour procéder à des évaluations exactes et opportunes ne sont pas, pour diverses raisons, disponibles.

Voilà pourquoi l'objectif du présent rapport de recherche n'est pas de définir un ensemble universel et strict de conditions applicables à l'évaluation de la viabilité municipale. Il vise plutôt à proposer un certain nombre d'indicateurs particuliers des contraintes pesant sur la capacité des municipalités et à élaborer un cadre conceptuel dans le cadre duquel ces coefficients pourront être modifiés au besoin et utilisés. À cette fin, des liens sont établis entre les contraintes qui frappent les contextes internes et externes de fonctionnement des administrations locales et la capacité des municipalités de faire face à ces contraintes avant qu'elles menacent leur viabilité.

¹ On trouvera une définition de travail du terme «municipalité» à la page 2.

Les «contraintes» se définissent dans le contexte des deux grands rôles de la municipalité, tels qu'ils sont explicités dans la documentation sur le sujet (voir Tindal et Tindal, 1990) : fournir des services et représenter les citoyens. Tout facteur interne ou externe qui influe sur l'un de ces deux rôles ou qui entrave sa réalisation est considéré comme une contrainte. Les contraintes se classent dans trois grands domaines («indicateurs de contraintes sur la capacité») :

- contraintes sur la capacité financière
- contraintes sur la capacité de gestion
- contraintes sur la capacité communautaire.

Notre examen détaillé de la documentation pertinente, nos sondages et nos rencontres avec des intervenants clés nous ont permis de dégager quelques grands indicateurs de contraintes sur la capacité et de les expliciter. Ces indicateurs permettent de jeter les bases du cadre conceptuel proposé. Le rapport comprend donc, malgré ce qui précède, un cadre conceptuel de la capacité et de la viabilité des municipalités. Ensuite, il propose un protocole d'évaluation de la viabilité, qui pourra faire l'objet de discussions et d'améliorations.

Il est à souhaiter que les concepts et coefficients présentés ou étudiés dans le rapport de recherche susciteront un débat animé entre les étudiants, les chercheurs et les intervenants dans le domaine des affaires municipales.

Chapitre 1

Introduction

1.1 Objectif de l'étude

Le Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR) a fixé l'objectif suivant à l'égard du présent projet de recherche :

«Définir un ou plusieurs modèles pour répertorier les conditions essentielles à la survie des municipalités, compte tenu des facteurs de gestion et des mesures financières.» (CIRUR, 1996)

1.2 Envergure du projet de recherche

La présente étude a porté sur de nombreuses questions afin de mieux définir le concept de «viabilité». Nous avons examiné en détail plusieurs concepts et coefficients de difficultés financières, de difficultés de gestion et de difficultés communautaires figurant dans les ouvrages canadiens et étrangers sur les systèmes d'administration municipale. Les ouvrages dépouillés portaient sur une vaste gamme de disciplines et de professions, y compris l'administration publique, l'économique, les études politiques, la planification, la gestion des affaires et les finances des municipalités urbaines.

L'étude ne comportait pas une enquête approfondie sur les diverses réactions aux perceptions de la non-viabilité des municipalités. Par conséquent, nous avons exclu du processus de dépouillement bon nombre de documents reliés à certaines initiatives comme la restructuration territoriale, les nouveaux mécanismes de prestation de services et les stratégies de gestion interne¹. Nous en avons toutefois étudié certains afin de mieux comprendre les interprétations antérieures du concept de la viabilité, de même que les approches adoptées dans ce domaine. Cet examen nous a permis d'interpréter les raisons à l'origine de nombreux changements fonctionnels et structurels, raisons qui comprenaient souvent des concepts, des questions et des coefficients d'évaluation liés aux difficultés frappant la capacité des municipalités ou menaçant leur viabilité.

1.3 Structure du rapport

Le présent rapport de recherche décrit tout d'abord le concept de la viabilité des municipalités, puis certaines des hypothèses de base qui sous-tendent le projet et ses objectifs. Nous examinons ensuite quelques questions reliées aux administrations municipales du pays et nous suivons l'évolution de leur double rôle, à savoir celui de prestataire de services et de représentant des intérêts locaux. Étant donné qu'il est impossible de comprendre les facteurs qui amènent les municipalités du pays à réévaluer leur rôle et à remettre leur viabilité en question sans se reporter au contexte historique, le rapport examine ensuite l'évolution du système des administrations locales au pays et étudie les initiatives adoptées antérieurement pour traiter des préoccupations liées à la viabilité des municipalités.

Le chapitre suivant expose plus en détail une des principales théories qui sous-tend le présent rapport de recherche, à savoir l'existence de liens inextricables entre les concepts de capacité et de viabilité.

¹ Il convient, pour avoir une idée d'ensemble des réactions aux «problèmes» de la viabilité, de consulter les ouvrages suivants : Michael Skelly, 1996. *Autres modes de prestation des services municipaux au Canada*, Presses du CIRUR; Peter Diamant et Amy Pike, 1996, *Consolidation and the Small Municipality: A Commentary*, The Rural Development Institute, Brandon University, Manitoba; Allan O'Brien, 1993, *Le regroupement municipal au Canada et les solutions de rechange*, Presses du CIRUR; Andrew Sancton, 1991, *La réorganisation du gouvernement local au Canada depuis 1975*, Presses du CIRUR.

Afin de mieux saisir ces liens, il faut d'abord comprendre le concept de capacité, une notion particulièrement complexe, de même que celui de viabilité, qui est tout aussi problématique.

Cet examen de ces deux concepts nous amène ensuite à étudier trois types de viabilité — la viabilité financière, la viabilité de la gestion et la viabilité communautaire — et à examiner les liens entre la capacité et la viabilité dans chaque cas. Ensuite, nous expliquons la façon dont les personnes qui ont participé à notre sondage, de même que les ouvrages dépouillés, considèrent différents coefficients d'évaluation de la viabilité des administrations locales (municipales).

Nous résumons, dans les chapitres suivants, les composantes de la viabilité, nous tirons quelques conclusions et nous présentons une série de cas qui illustrent certaines mesures prises face à des situations de non-viabilité, telles qu'elles sont perçues. Ces cas exemplifient encore plus les complexités du sujet et permettent au lecteur d'appliquer certains des concepts à des situations bien concrètes.

À la fin du rapport de recherche, nous proposons un cadre conceptuel compatible avec le mandat que le CIRUR nous a fixé à l'égard du projet. Ce cadre tente de relever les grands thèmes de la viabilité que notre projet nous a permis de définir et analyse certains des liens entre chacun de ces thèmes, de même qu'au sein de chacun d'eux.

Finalement, même si cela ne fait pas officiellement partie du mandat que le CIRUR nous a fixé, nous proposons un protocole préliminaire d'évaluation de la viabilité des municipalités. Il comprend encore sans aucun doute certaines «lacunes» et peut ne pas respecter les normes rigoureuses de certains analystes. Nous croyons toutefois que le protocole, de même que le cadre conceptuel élaboré aux fins du présent rapport, peut servir à jeter les bases d'une discussion ultérieure.

1.4 Introduction aux définitions et aux hypothèses

Afin d'arriver à une définition de travail du concept de la «viabilité des municipalités», il est nécessaire tout d'abord de décomposer ce terme en ses parties constituantes.

Le concept de municipalité est assez facile à définir. Premièrement, même s'il peut renvoyer aux divers types d'administrations municipales au pays (ville, village, canton, comté, municipalité régionale de district, municipalité régionale de comté, district en voie d'organisation, etc.), ce concept désigne toujours une personne morale qui détient certains pouvoirs politiques et administratifs qui lui ont été délégués en vertu d'une loi. Cette entité administrative peut, en sa qualité d'organe représentatif élu au niveau local, élaborer des politiques à l'égard d'un certain nombre de questions (utilisation des terres, impôts fonciers, installations communautaires récréatives, gestion des déchets) qui touchent les résidents, leur domicile et les commerces au niveau local.

Deuxièmement, les lois des provinces et territoires donnent une acception «géographique» aux termes «local» et «municipal». En effet, ceux-ci s'opposent à la «communauté», terme qui désigne un ensemble de groupes ou de personnes qui partagent les mêmes buts ou intérêts, dont seuls certains peuvent avoir les mêmes paramètres locaux ou géographiques.

La documentation étudiée comprend certaines définitions des termes «administration locale» et «municipalité». Par exemple, Tindal et Tindal (1990) décrivent l'administration locale comme un organisme à qui le gouvernement provincial ou territorial a délégué la responsabilité d'exercer deux grandes fonctions : une fonction administrative, à savoir celle de prestataire de services au niveau local, et une fonction de représentation, qui consiste à répondre aux besoins et aux intérêts des

résidents. Marshall (1996) préconise une interprétation plus générale du concept d'administration locale : organisme principal doté de tous les pouvoirs dans une région donnée ou «État local». Le fil conducteur qui relie toutes ces définitions est sans contredit le fait que la municipalité canadienne représente les citoyens locaux et fournit des services publics.

Toutefois, une certaine confusion peut apparaître lorsqu'on utilise indifféremment les termes «administration locale» et «municipalité». Plusieurs des personnes que nous avons interrogées ont indiqué que le terme «municipalité» désigne clairement un organisme élu au niveau local, défini en vertu d'une loi et pouvant exercer un vaste éventail de responsabilités. Par contre, l'administration locale peut comprendre divers organismes. Par exemple, Bird et Slack (1993) incluent dans leur définition d'administration locale les conseils scolaires, tout comme les administrations municipales à «vocation générale». D'autres organismes à «vocation particulière», comme les conseils d'aménagement, les commissions des services policiers ou les commissions de développement économique, peuvent également être considérés comme un certain type d'administration locale; toutefois, leurs fonctions sont, règle générale, beaucoup plus restreintes que celles des organismes à «vocation générale». Par souci de clarté et d'uniformité, nous utilisons dans le présent rapport les termes «municipalité» ou «administration municipale», plus restrictifs.

Il est particulièrement facile de définir la municipalité canadienne et de quantifier bon nombre de ses caractéristiques à des fins analytiques. Par exemple, il est facile de comprendre ce que le comté de Wellington, le district régional de Nanaimo, la ville de St. John ou le district municipal de Sturgeon numéro 90 représentent sur les plans suivants : zone géographique, pouvoirs décisionnels et caractéristiques mesurables (limites territoriales et population).

Par contre, le concept de «viabilité» est beaucoup plus difficile à définir et à évaluer. Selon *Le Petit Robert*, le terme «viabilité» se définit comme suit : «caractère de ce qui est viable, peut vivre, se développer». Cette définition, si on l'applique au contexte des municipalités, peut vouloir dire qu'une municipalité qui «ne croît pas» ou qui «stagne» (si l'on se reporte à un mandat donné) n'est pas viable ou peut ne plus l'être. On trouve une autre définition particulièrement intéressante du concept de la viabilité dans un rapport que l'université de la Saskatchewan a publié en 1980 sur certaines des forces qui influent sur la viabilité communautaire :

Le terme «viabilité» renvoie au rendement actuel et éventuel d'une localité donnée sur les plans de la croissance, de la stabilité ou du déclin. Ce potentiel s'applique à la capacité de la collectivité (ses entreprises, institutions et organismes) de fournir aux citoyens (et peut-être aux citoyens d'autres localités) les biens et services qu'ils veulent et dont ils ont besoin (règle générale, toute une gamme de biens et de services de qualité élevée et à bon marché).

Pendant l'élaboration du présent rapport, il est rapidement devenu apparent que les ouvrages donnent au terme «viabilité» deux acceptions bien différentes : la «viabilité financière» renvoie aux recettes et dépenses de la municipalité, et la «viabilité de la gestion», quant à elle, a trait aux conditions générales applicables à une administration locale. Après l'étude des commentaires reçus sur la version préliminaire de notre instrument de recherche et un examen plus détaillé des ouvrages disponibles, nous avons pu dégager un troisième aspect fondamental du concept de la viabilité, à savoir celui de la «viabilité communautaire».

On reconnaît que ces trois grandes catégories se chevauchent et ont des incidences les unes sur les autres, en plus d'influer sur la viabilité générale de l'entité municipale. Par exemple, les problèmes

financiers que peut connaître une administration municipale sont liés aux conditions démographiques et socio-économiques au niveau local et aux conditions intergouvernementales. Certains facteurs démographiques, comme le vieillissement de la population ou une augmentation rapide du nombre d'habitants, peuvent aggraver les difficultés financières d'une municipalité et influencer sur sa capacité d'élaborer et de mettre en oeuvre des politiques publiques en vue de fournir et de payer des services et des infrastructures. Ces interactions particulièrement complexes gênent l'élaboration d'une définition «stricte» de la viabilité d'une municipalité. On peut illustrer les diverses composantes du concept de la viabilité et proposer des coefficients d'évaluation; toutefois, il est difficile de réunir ces divers coefficients au sein d'un seul et même outil d'évaluation d'ordre général.

Afin de mieux saisir les liens qui existent entre les diverses composantes de la viabilité et les concepts de capacité et de contrainte, on doit d'abord comprendre l'évolution du rôle des administrations municipales au pays. Le chapitre suivant situe les municipalités dans leur contexte historique et institutionnel et retrace leur évolution.



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

Chapitre 2

Évolution de l'administration municipale au Canada

2.1 Rappel historique

Le système canadien des administrations municipales se fonde presque exclusivement sur le droit et le modèle britanniques, même si certains concepts américains ont été ajoutés plus tard. Les premières chartes municipales ont été élaborées en Grande-Bretagne au XVIII^e siècle en vue de soustraire certaines zones urbaines bien définies au contrôle direct de propriétaires féodaux (Sancton, 1991b). Cette pratique a été transposée dans les colonies du Nouveau monde. Les propriétaires fonciers vivant en milieu urbain estimaient en effet que les chartes municipales comportaient de nombreux avantages. Par exemple, elles leur permettaient de créer leur propre système d'imposition et de choisir eux-mêmes les services qui seraient fournis dans les limites de la municipalité. La puissance coloniale voyait aussi d'un bon oeil ces chartes, car le système de gestion locale, qui était administré centralement, était très complexe et comprenait un vaste éventail de conseils et d'offices locaux. L'instauration d'un système d'administrations municipales était considérée comme une façon efficace de mettre en oeuvre les politiques de l'administration centrale et de gérer les programmes qui opérationnaliseraient ces politiques au niveau local.

Au XIX^e siècle, le Canada, tout comme le reste du monde occidental, a été soumis aux influences de la révolution industrielle. Par suite de la transformation du mode de vie, de nombreuses personnes ont quitté leurs campagnes natales pour aller travailler dans les nouvelles usines des villes et bénéficier des avantages apparents de la vie urbaine. Il est alors devenu évident que nombre de services fondamentaux offerts au niveau local ne suffisaient pas à la demande. De plus, les colonies du Haut et du Bas Canada ont été dans un état constant d'agitation, parfois turbulente, entre 1793 et 1849 (Crawford, 1954). La rébellion de 1837 est en grande partie responsable des préoccupations de la Grande-Bretagne face aux affaires municipales dans les colonies. En effet, les Britanniques craignaient, à juste titre, une répétition de ce qui était arrivé aux États-Unis. Cette sensibilisation accrue aux problèmes des municipalités et les contraintes auxquelles faisaient face les infrastructures publiques ont favorisé la dévolution de l'administration, au niveau local, des services d'intérêt local. Par conséquent, c'est le climat politique qui a suscité la création des pouvoirs publics locaux.

Après la rébellion de 1837, Lord Durham a fait enquête sur les conditions de vie au Haut et au Bas Canada. Son rapport, publié en 1840, a marqué un point tournant dans l'évolution des municipalités au pays. En effet, Lord Durham estimait qu'une bonne partie des troubles dans les colonies résultait de l'absence de pouvoirs publics locaux.

Suite aux recommandations de Lord Durham, le gouvernement de Westminster a adopté une loi sur les conseils de district en 1841. Cette loi prévoyait l'élection directe des conseillers de district, qui avaient pour mandat de partager les responsabilités de l'administration locale avec les représentants coloniaux de la cour des sessions trimestrielles, et rompait avec la tradition bien établie de l'administration des municipalités par des juges de paix. Elle a favorisé, environ 50 ans plus tard, l'abandon du même système en Angleterre (Crawford, 1954).

En 1849, la loi Baldwin a remplacé la loi sur les conseils de district. Cette loi, qui a sans contredit constitué le modèle sur lequel se sont fondées les autres lois sur les municipalités du pays, s'appuyait sur bon nombre des aspects de l'ancienne loi. Toutefois, elle accordait davantage de pouvoirs aux

administrations municipales et transformait les comtés en palier supérieur au Haut Canada (au détriment des districts). De plus, les cantons ruraux étaient reconnus pour la première fois comme des entités administratives officielles. Cette autonomie administrative au niveau local, entérinée par une loi, est admirable, car elle conférait aux habitants le pouvoir de gérer une bonne partie de leurs propres affaires. De nombreux aspects de ce nouveau système, y compris le rôle de l'administration municipale en tant que représentante de la population, restent encore intacts aujourd'hui.

Un des autres rôles des municipalités, à savoir celui de fournir des services, s'est transformé pendant le restant du XIX^e siècle, à mesure que le système d'administrations municipales du Canada s'est développé, même si les gouvernements du Haut et du Bas Canada n'ont fait aucun effort stratégique, ou même conscient, pour instaurer un tel système. Ce système a résulté plutôt de la croissance démographique et de l'augmentation de la demande de services qui en découlait (Tindal et Tindal, 1990). Cette caractéristique des administrations locales (à savoir leur rôle réactif face aux besoins de services) s'est poursuivie jusqu'au XX^e siècle et a établi les précédents qui ont marqué la transformation des structures des administrations municipales.

Dans leur ouvrage, Tindal et Tindal (1990) décrivent particulièrement bien l'enchâssement du rôle de prestataire de services locaux des administrations municipales par suite de l'augmentation des besoins. En effet, ils soutiennent que les autorités provinciales ont encouragé, voire imposé le système des administrations municipales, non pas parce qu'elles croyaient consciemment aux valeurs de la démocratie locale, mais plutôt parce qu'elles voulaient transférer au moins une partie du fardeau de plus en plus croissant des dépenses au palier local (Tindal et Tindal, 1990). Cette tendance est encore plus manifeste aujourd'hui.

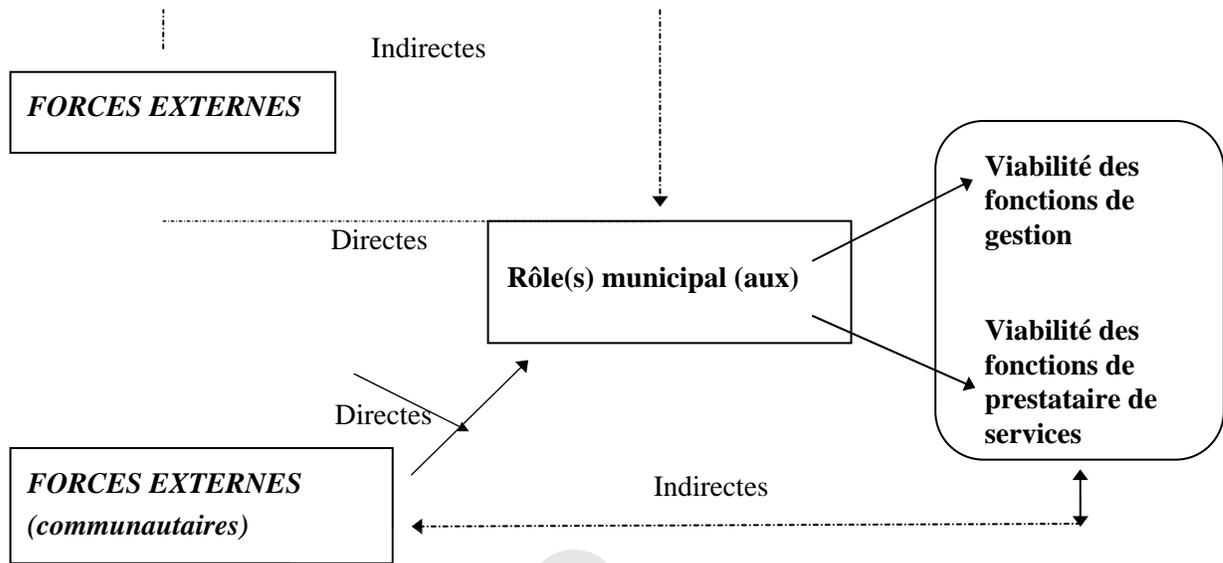
Il semblerait que l'une des principales raisons, voire la seule et unique raison, à l'origine de la création des administrations locales au XIX^e siècle ait été le besoin de constituer des organismes chargés d'administrer les services locaux. La fonction de prestataire de services qui, au début, découlait de l'urbanisation accrue, reste vigoureuse et éclipse ordinairement la fonction de représentant des citoyens.

2.2 Interaction entre les rôles et les fonctions

C.G. Crawford, un pionnier de l'étude des administrations municipales au Canada, a décrit ainsi les deux rôles des administrations municipales : exercer les attributions que leur délèguent les gouvernements provinciaux et répondre aux désirs des résidents (Crawford, 1956). D'autres auteurs (Plunkett et Graham, 1982) se sont plaints que les pouvoirs publics locaux étaient devenus des formes complexes d'administrations locales (Plunkett et Graham, 1982). Règle générale, les chercheurs dans le domaine des affaires municipales au Canada (Plunkett, 1968; Tindal, 1977; Tindal et Tindal, 1990) reconnaissent tous que les administrations locales exercent deux fonctions : fournir des services et concevoir des politiques publiques au niveau local (ce qu'on appelle aussi la «gestion») (Plunkett et Betts, 1978, 32). Ces fonctions, de même que les forces qui influent sur elles, font partie intrinsèque de notre compréhension de la viabilité des municipalités.

Étant donné que ces fonctions sont exercées dans un contexte socio-politique et économique donné, elles sont sujettes à de nombreuses forces externes et internes, à la fois directes et indirectes. Par exemple, la réduction du financement d'un projet d'immobilisations, comme l'agrandissement d'une usine de traitement des eaux usées, aura des incidences directes sur le rôle de prestataire de services de l'administration municipale. Une entente de libre-échange ou un programme national d'emploi peut aussi avoir des répercussions indirectes sur son fonctionnement ou sur la gamme des services offerts.

Figure 1: Rapports entre les forces, les rôles et les fonctions



Ces rapports entre les forces internes et externes, directes et indirectes, et les rôles et les fonctions de l'administration locale, tels qu'ils sont illustrés à la Figure 1, représentent une conceptualisation importante, car ils permettent de voir le lien entre l'environnement externe de la municipalité, la collectivité visée et les rôles que l'administration locale exerce. Si un de ces rôles est menacé, la véritable raison d'être de la municipalité peut être remise en question. De plus, l'existence et la santé même d'une administration locale sont tributaires de la santé de la collectivité et exercent aussi une influence sur elle. Il importe donc de se rappeler que *les difficultés ou contraintes auxquelles fait face une collectivité ou qui pèsent sur une ou plusieurs des fonctions de la municipalité peuvent être considérées comme des menaces à sa viabilité générale. La gravité du problème est fonction de l'envergure de la menace sur les fonctions de prestataire de services ou de représentant des citoyens de l'administration municipale (et de l'importance accordée à chacune de ces deux fonctions)*. Il est logique ensuite de se poser la question suivante : *quelles sont les sources et les caractéristiques des menaces ou des problèmes qui peuvent entraver la capacité d'une administration locale d'exercer ses fonctions?*

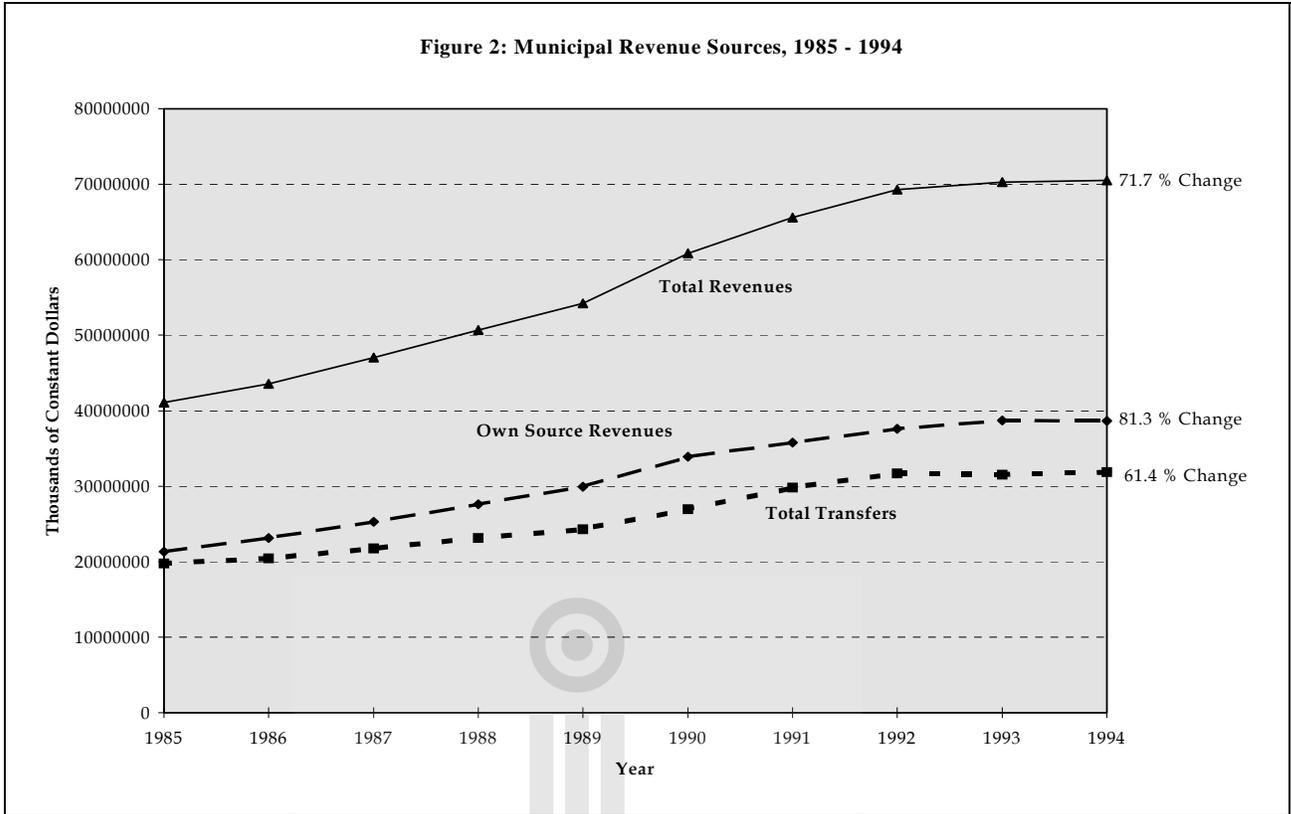
2.3 Questions

Le système gouvernemental au Canada comprend trois paliers : le palier national, le palier provincial ou territorial, et le palier municipal. Il existe, en ce qui concerne les processus et mécanismes de changement institutionnels, de nombreuses différences entre les diverses administrations locales et entre ce palier d'administration et les paliers supérieurs. Toutefois, la fréquence des changements structurels au palier local est plus élevée qu'aux deux autres paliers. Jusqu'à la création du territoire de Nunavut en 1997, il n'y avait eu aucun changement territorial au pays depuis l'entrée dans la Confédération, en 1949, de Terre-Neuve et du Labrador. Même de simples modifications des limites des circonscriptions électorales aux deux paliers supérieurs sont plutôt rares.

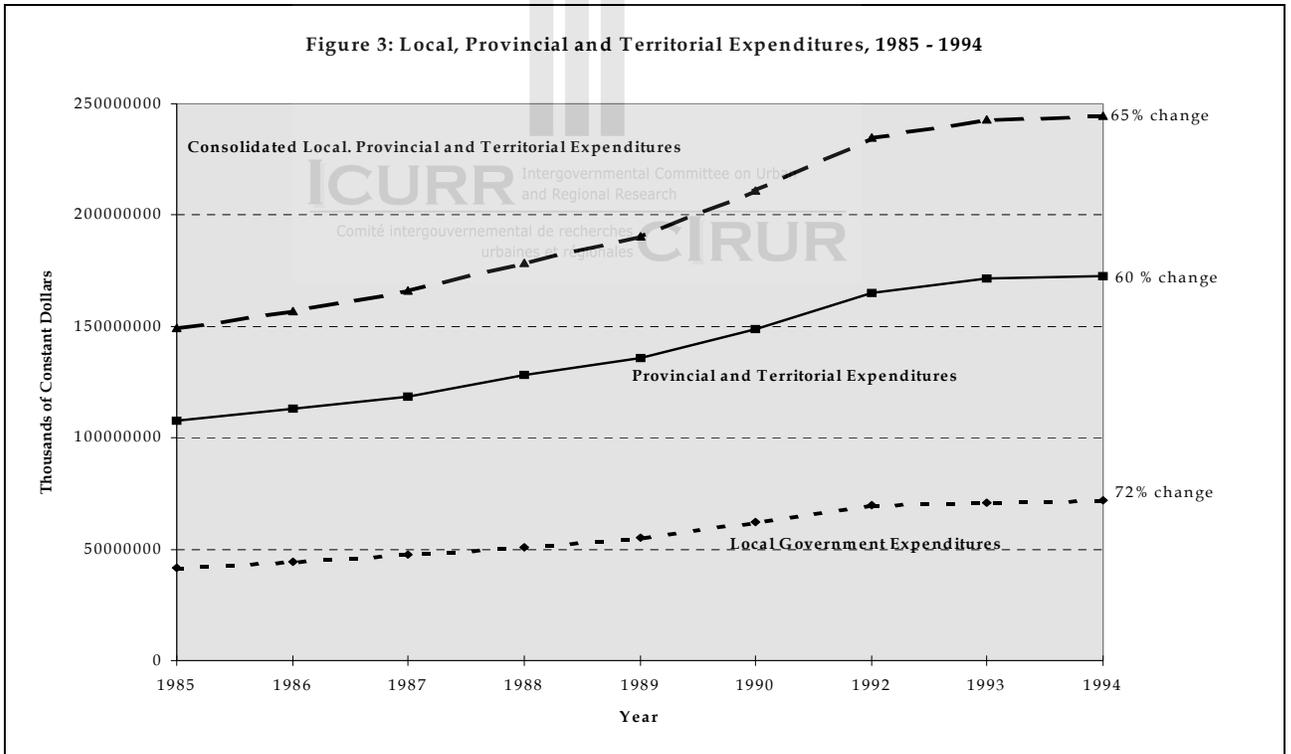
Par contre, au palier local, divers facteurs, dont les modifications démographiques, sociales et économiques, favorisent de nombreux changements fonctionnels. L'importance des changements sur les plans des limites territoriales et de l'autonomie est également importante. Higgins (1986) déclare ce qui suit à cet égard :

Les administrations locales au Canada semblent être en constante mutation, étant donné que l'évolution de leurs rapports avec les gouvernements provinciaux influence sur leur autonomie. En outre, les caractéristiques démographiques et territoriales des administrations locales changent relativement souvent par suite de leur fusion, de la création de nouvelles municipalités, du regroupement ou de la dissolution d'entités existantes et de la création d'entités métropolitaines régionales ou de palier supérieur (Higgins, 1986 : 320).

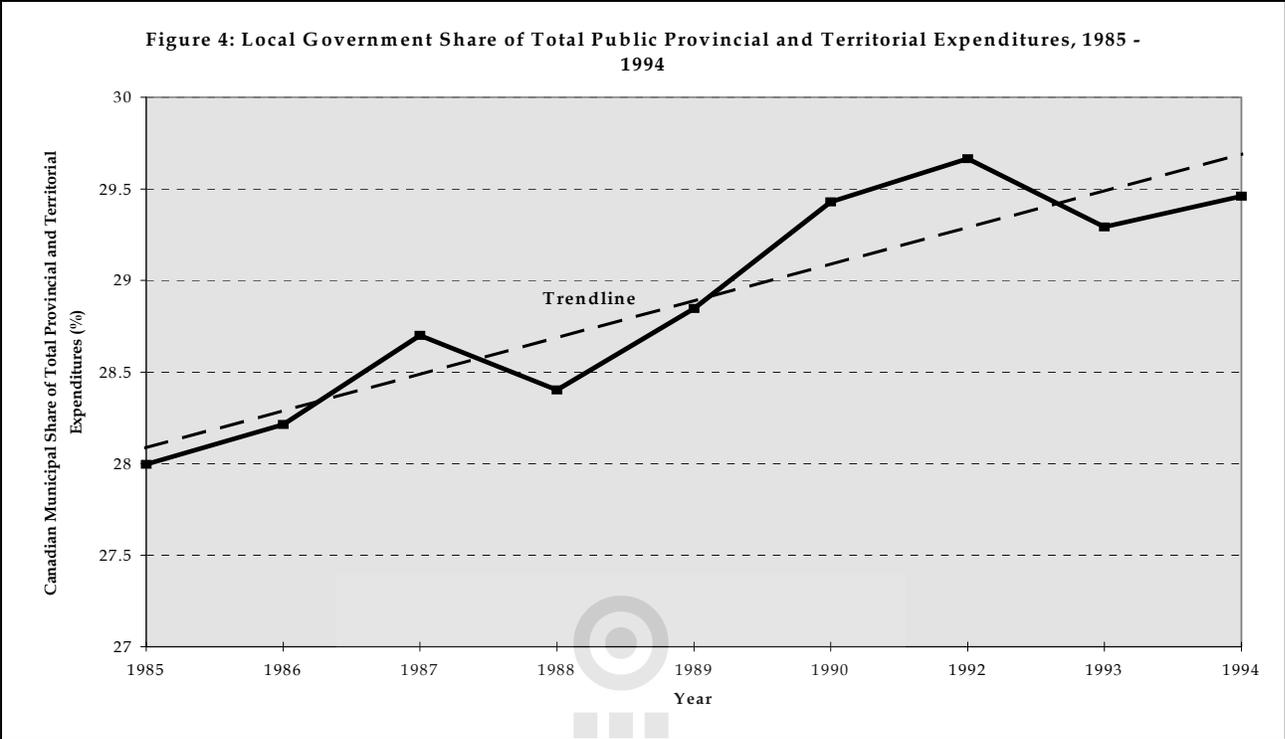
Les municipalités du pays traversent encore un autre cycle de mutation fonctionnelle et structurelle. Divers problèmes financiers et socio-politiques contribuent pour une grande part à cette situation. Sur le plan financier, le taux de croissance des propres sources de recettes des municipalités, comme les impôts fonciers et la tarification des services, a été plus élevé que le taux de croissance des paiements de transfert des autorités provinciales et territoriales (Figure 2). De plus, les dépenses globales des municipalités ont augmenté beaucoup plus rapidement que celles des provinces et des territoires et représentent, par conséquent, un pourcentage croissant du total des dépenses du secteur public, tous paliers confondus (Figures 3 et 4). Par conséquent, les administrations locales doivent compter de plus en plus sur leurs propres sources de recettes ou cesser d'offrir certains services ou réduire les niveaux de services.



Statistique Canada, numéro de catalogue 68-212-XPB

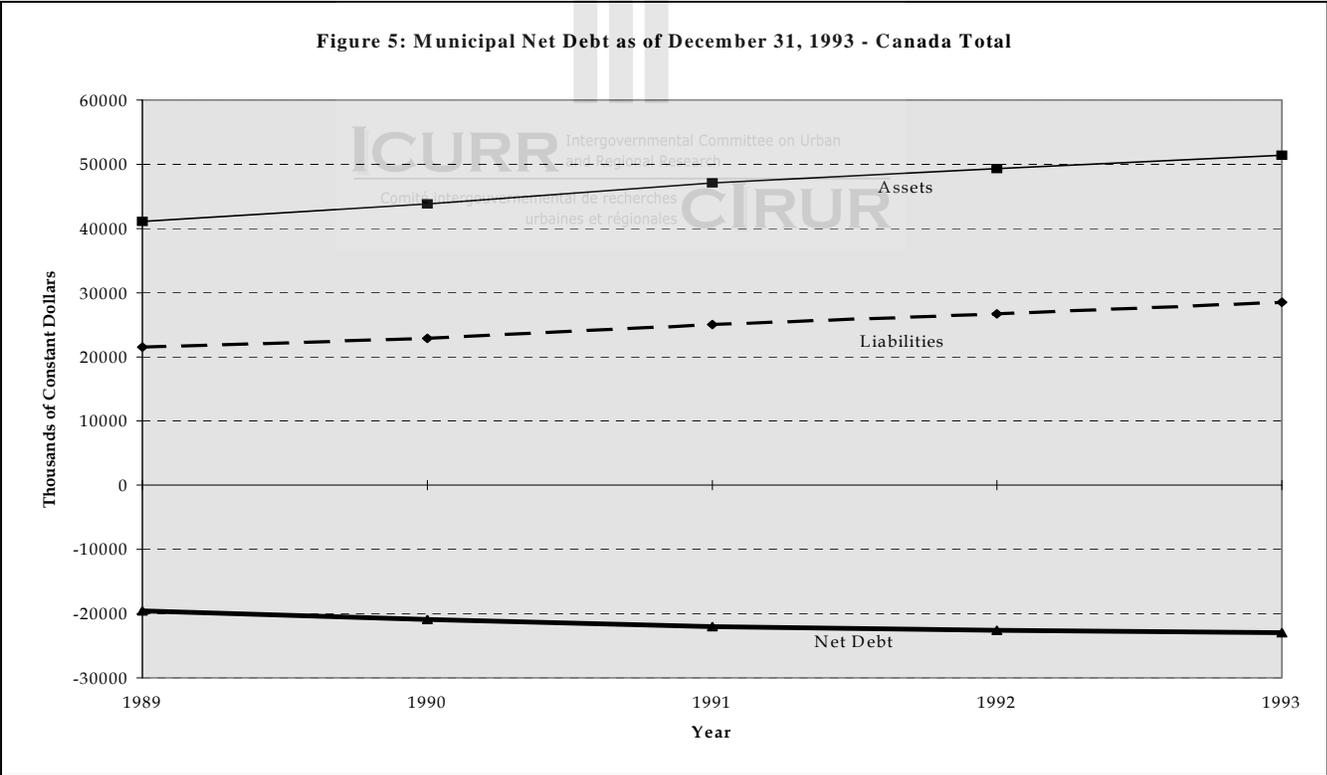


Statistique Canada, numéro de catalogue 68-212-XPB



Statistique Canada, numéro de catalogue 68-212-XPB

En outre, la dette nette des municipalités augmente de façon constante à mesure que celles-ci empruntent pour maintenir les niveaux de services qu'elles offrent (Figure 5).



Statistique Canada, numéro de catalogue 68-212-XPB

Ces contraintes d'ordre financier poussent maintenant les administrations locales du pays, de même que les gouvernements provinciaux et territoriaux, à examiner leurs systèmes et structures de fonctionnement et leurs rôles à plusieurs niveaux.

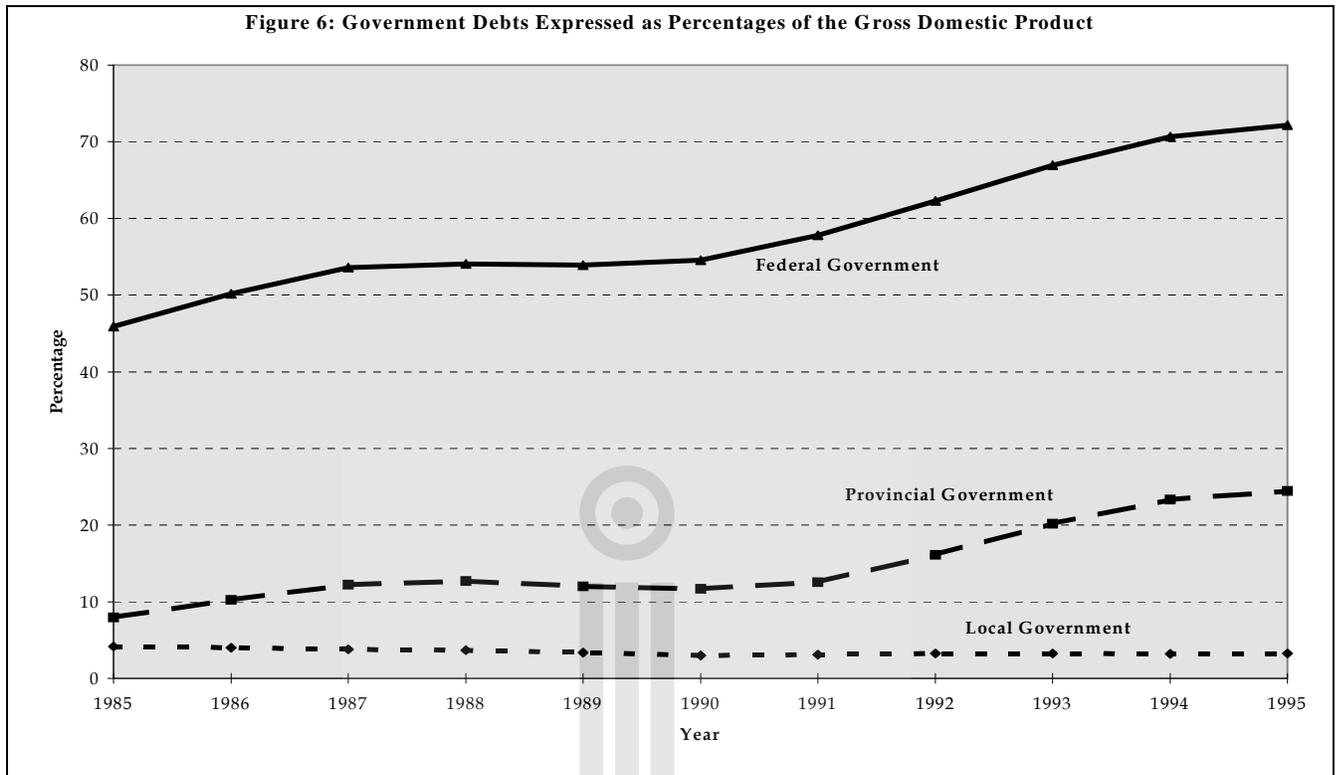
Même si les institutions fondamentales des administrations locales du pays (y compris les municipalités) sont restées pratiquement les mêmes depuis l'adoption de la loi Baldwin il y a plus de 150 ans, leurs fonctions ont été redéfinies par les paliers d'administration supérieurs. Pendant de nombreuses années, les gouvernements provinciaux et territoriaux ont permis aux administrations locales d'assumer une grande part de leurs responsabilités à l'échelle locale et ils leur ont conféré beaucoup d'autonomie (Rowat, 1965). Par exemple, en 1926, le pourcentage des dépenses brutes des municipalités (c'est-à-dire avant les transferts intergouvernementaux) par rapport au total des dépenses publiques était pratiquement identique à celui du gouvernement fédéral (39,5 pour 100 comparativement à 39,6 pour 100). Le pourcentage des dépenses des provinces était beaucoup plus faible (20,5 pour 100). Cependant, ce pourcentage a commencé à changer dans les années 30. En effet, les gouvernements fédéral et provinciaux ont été de plus en plus forcés d'intervenir dans les affaires des municipalités. Au début de la Deuxième Guerre mondiale, chaque province, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard, avait mis sur pied un ministère des affaires municipales chargé de surveiller les collectivités locales (Tindal et Tindal, 1990).

Par suite de l'urbanisation accrue et de l'augmentation de la demande de services sociaux, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont commencé à exercer nombre des fonctions que les municipalités exécutaient. En fait, on sentait, à tous les paliers d'administration, qu'il importait d'améliorer les normes d'efficacité, d'efficacités et d'équité en ce qui concerne la fourniture de services locaux (Hamel et Jalbert, 1991) et que les administrations municipales ne seraient pas capables de respecter ces nouvelles normes. Pourtant, malgré cette prétendue déficience, peu d'initiatives concertées ont été entreprises pour réexaminer les hypothèses fondamentales qui sous-tendaient le rôle des administrations municipales du pays ou réorganiser les institutions municipales. Certes, un certain nombre d'innovations sur les plans des structures et du fonctionnement ont été apportées avec le temps (municipalités régionales, municipalités régionales de comté, etc.), mais le statut juridique et nombre des structures originales qui caractérisaient les administrations locales du pays à leur création sont restés plus ou moins les mêmes.

Par suite de l'évolution de la demande de services au niveau local, nombre des responsabilités en matière de prestation de services sont passées des paliers supérieurs aux administrations locales (par exemple, les services sociaux dans certaines provinces) et de nouvelles structures ont été mises en place afin de les administrer (conseils de services sociaux, etc.). Les changements les plus importants ont résulté des nouvelles orientations économiques sur le plan régional ou national ou ont fait suite à certaines initiatives lancées aux paliers provincial et territorial. Les modifications fonctionnelles survenues pendant la crise des années 30 de même que la création d'administrations régionales dans les années 1970 témoignaient des changements apportés à la culture politico-économique des provinces et y faisaient suite. En conséquence de la nouvelle conjoncture économique des années 1980 et 1990, de nouvelles cultures organisationnelles et une plus grande sensibilisation (et participation) de la population au processus décisionnel ont contribué à la reprise du débat sur la réforme et suscité l'apparition de nombreuses nouvelles idées.

Finalement, les paliers supérieurs de gouvernement, aux prises avec d'immenses dettes et des déficits budgétaires considérables (Figure 6), sont soumis à de nombreuses pressions et doivent veiller à ce que tous les paliers d'administration soient aussi efficaces, efficients et attentifs que possible. Même si ce sont presque exclusivement les paliers supérieurs qui ont accumulé des déficits et que la plupart de ces déficits résultent des politiques monétaires du gouvernement fédéral et, dans une moindre mesure,

des dépenses de programmes des provinces (McQuaig, 1995; Hurtig, 1992), les programmes de redressement de l'efficacité des structures et des mécanismes de fonctionnement auront inévitablement leurs plus grandes répercussions au palier local.



Statistique Canada, numéro de catalogue 68-212-XPB

2.4 Résumé

Les municipalités, en leur qualité de principales composantes du système des administrations locales, ont adopté, pour un certain nombre de raisons, deux grands rôles dans le domaine de la gestion des villes, régions, comtés et cantons du pays. L'importance accordée à ces rôles et aux fonctions qui y sont liées s'est transformée par suite de l'évolution de la conjoncture économique et de la situation politique au pays. Les systèmes socio-économiques et politiques externes et internes (communautaires) ne sont jamais stagnants et sont, comme la plupart des systèmes, transparents, dynamiques et adaptables. Même s'il est vrai que les contextes de fonctionnement actuels et que la demande de services à laquelle font face les administrations locales sont très différents de ce qu'ils étaient il y a un siècle, le régime fiscal des municipalités continue d'avoir les incidences les plus importantes sur les caractéristiques du système municipal. Autrement dit, les ressources financières et leur pénurie ou abondance relative dictent, dans une large mesure, les orientations que prennent les institutions municipales.

Chapitre 3

La viabilité d'un point de vue historique

3.1 Évolution des administrations locales

3.1.1 Des années 1920 aux années 1940

À l'heure actuelle, la plupart des administrations municipales du pays considèrent les impôts fonciers comme leur principale source de recettes. Même si nombre des fonctions des administrations locales ont changé, les impôts fonciers restent toujours le principal mécanisme de financement des pouvoirs publics locaux. En effet, le système peut être administré de façon efficace au niveau local et il a longtemps été considéré comme tout à fait approprié pour les fins pour lesquelles il avait été conçu (Plunkett, 1972). Un impôt foncier relativement faible permettait de financer nombre des services de base que fournissaient les administrations locales : soins aux indigents, infrastructures routières fondamentales et services d'éducation de base.

L'urbanisation accrue de même qu'une plus grande concentration de la population ont augmenté l'importance accordée à ces responsabilités traditionnelles des administrations locales. De plus, les attitudes des citoyens face aux administrations publiques de tous les paliers ont commencé à se modifier (Plunkett et Betts, 1978). Comme l'a déclaré Kenneth Crawford en 1954 :

Les gouvernements ont cessé d'être considérés comme des institutions dont les fonctions principales étaient, pour ce qui est des paliers supérieurs, la protection et la réglementation et, au niveau local, la prestation de services essentiellement physiques. Les citoyens ont commencé à considérer les gouvernements comme des institutions qui devraient instaurer des programmes constructifs qui bénéficieraient à l'ensemble de la population, la protéger contre divers risques sociaux et économiques, l'indemniser en cas de problèmes personnels et économiques, et lui assurer, à tout moment, un mode de vie raisonnable.

Crawford se reportait à un point tournant dans l'histoire des administrations locales au Canada qui est survenu dans les années qui ont précédé et suivi la crise des années 30. En effet, à ce moment, les municipalités ont cessé d'être des administrations libérales dont l'existence était régie par une loi et qui n'exerçaient que des fonctions de réglementation et elles ont commencé à intervenir activement dans la redistribution de la richesse par suite de la création de l'État providence. Leur rôle a donc considérablement évolué.

Outre l'instauration de ces nouvelles politiques en matière de redistribution de la richesse et l'apparition de nouvelles attentes en matière de services, les pressions exercées sur les services traditionnels qu'offraient les administrations municipales ont continué de croître à un rythme rapide. Par exemple, lorsque l'utilisation de l'automobile est devenue plus généralisée, les municipalités ont été forcées de mettre en place un réseau routier de qualité et important. De plus, le concept du «secours aux pauvres» a été élargi dans les années 1930 afin d'englober un certain nombre de services de bien-être social (Tindal et Tindal, 1990). Le domaine de l'éducation a également connu une certaine expansion à mesure que la complexité croissante de la société industrielle a augmenté le besoin d'une main-d'oeuvre qualifiée. Par conséquent, les municipalités ont cessé d'exercer des activités relativement peu coûteuses (entretien et réglementation) et ont dû engager des dépenses de construction et de fonctionnement onéreuses (Plunkett, 1972 : 32).

Cette situation a forcé les municipalités à faire des économies radicales dans le domaine des services et entraîné le report indéfini de dépenses dans les domaines de l'entretien et de la construction, deux secteurs essentiels. Au début de la Deuxième Guerre mondiale, ces dépenses ont été différées une fois de plus par suite de la pénurie qui sévissait et de l'affectation des hommes, des femmes et du matériel à l'effort de guerre (Plunkett : 32).

Le tableau 1 ci-dessous illustre l'effet de ces changements socio-économiques sur les finances des municipalités. Il convient aussi de signaler l'accroissement des dépenses totales. En effet, elles ont augmenté de 131 pour 100 entre 1945 et 1953. Par contre, entre 1930 et 1945, elles n'avaient augmenté que de 13 pour 100. Il est donc clair que l'après-guerre a été caractérisé par une croissance rapide et une augmentation sans précédent des dépenses des municipalités. Les travaux d'entretien des infrastructures et des bâtiments qui avaient été reportés pendant la crise des années 30 et la guerre ont été réalisés en relativement peu de temps. De plus, l'arrivée de nouveaux immigrants après la guerre, le retour des troupes et le baby-boom ont donné lieu à une augmentation phénoménale de la demande de services, particulièrement dans les zones périurbaines et les banlieues.

Tableau 1 : Évolution des finances des municipalités par suite des effets de la crise des années 30, de la Deuxième Guerre mondiale et du boom économique qui a suivi l'après-guerre¹

	1930 (\$)	1945 (\$)	1953 (\$)	1930-1945 (\$)	1945-1953 (\$)	1930-1945 (%)	1945-1953 (%)
Total de la dette des municipalités urbaines	1 155	824	1 643	-331	+819	-28,5	+99,3
Total des dépenses actuelles des municipalités urbaines	247	273	631	+26	+358	+13,0	+131,0
Total des recettes actuelles des municipalités urbaines	235	281	647	+46	+366	+19,0	+130,0
Total des impôts fonciers en milieu urbain	128	192	427	+64	+235	+50,0	+122,0

Les pressions sur l'assiette de recettes des municipalités ont atteint un point culminant pendant la crise des années 30. En effet, les paliers d'administration supérieurs ont commencé à estimer qu'il incombait aux municipalités de venir en aide aux chômeurs. Très rapidement, les municipalités sont devenues incapables de faire face à ce fardeau et les autorités fédérales ont commencé à financer 80 pour 100 du système d'indemnisation des chômeurs. Toutefois, de nombreuses municipalités ne sont même pas arrivées à payer leur part (20 pour 100), étant donné qu'elles faisaient face à des problèmes de chômage considérables qui les empêchaient, à bien des égards, de recueillir des recettes au niveau local.

Manifestement, ces incidences internes et externes, tant positives que négatives, sur les rôles des municipalités ont sensibilisé plus que jamais nombre d'administrations municipales à la question de leur viabilité. Les paliers supérieurs de gouvernement ont accepté d'assumer certaines des

¹ Tiré de Plunkett (1972).

responsabilités des municipalités, d'accroître les aides financières affectées au titre de certains services (par exemple, les soins de santé) et de modifier la structure des entités locales dans l'espoir d'accroître les efficiences et d'élargir les assiettes de recettes.

3.1.2 Évolution des municipalités entre 1953 et 1996

L'augmentation de la demande de services de même que l'accroissement des attentes de la population ont eu de très grandes conséquences sur le fonctionnement des administrations municipales dans les années qui ont suivi immédiatement la fin de la guerre (Bourne, 1991). Les grandes villes du pays ont connu une expansion rapide, de nombreuses banlieues ont vu le jour, les zones périurbaines discontinues et les nouveaux lotissements se sont multipliés et plusieurs parcs industriels et commerciaux ont été ouverts. La création de ces nouvelles zones axées sur des centres urbains a mis en évidence le besoin de modifier les structures et systèmes traditionnels (Gertler et Crowley, 1979).

Les institutions municipales qui avaient été initialement conçues pour répondre aux besoins de services des citoyens locaux ne pouvaient plus faire face à l'augmentation de la demande. En fait, elles n'avaient été conçues que pour exercer des fonctions publiques et oeuvrer dans les limites territoriales restreintes considérées comme appropriées à l'époque (Tindal et Tindal, 1990). De plus, nombre des limites territoriales définies un siècle plus tôt n'avaient plus aucun sens. En effet, plusieurs fonctions locales dépassaient le cadre d'une seule municipalité. Par conséquent, des conseils et commissions à vocation spécifique ont été constitués afin de fournir des services donnés. Plusieurs de ces organismes fonctionnaient en dehors des limites territoriales traditionnelles ou échappaient, sur le plan de leur fonctionnement, à la compétence des pouvoirs publics locaux. Par exemple, le recensement de 1961 répertoriait 18 régions avec un minimum de 100 000 habitants. On retrouvait, dans ces 18 régions, environ 260 administrations municipales distinctes, de même qu'un nombre pratiquement inconnu d'organismes à vocation unique quasiment indépendants, comme des conseils scolaires, des régies d'eau et des commissions de transport et de services publics. Il existait un très grand niveau de fractionnement des structures et du fonctionnement qui, même 10 ans auparavant, avaient été jugés non appropriés pour répondre aux besoins de services de l'époque (Brittain, 1951).

Les demandes d'élargissement des limites territoriales des municipalités ont eu et continuent toujours d'avoir des incidences considérables sur les municipalités rurales et les banlieues des régions métropolitaines du pays et des grandes villes plus anciennes. Par suite de l'augmentation des pressions sur leur capacité, la viabilité de ces municipalités est de plus en plus remise en question.

Nombre de nouvelles structures municipales ont été créées pour relever ces nouveaux défis et répondre à l'augmentation de la demande. Certaines d'entre elles sont vastes et englobantes : la communauté urbaine de Toronto, l'Unicité de Winnipeg et la collectivité qui a résulté de la fusion de Halifax, Dartmouth, Bedford et du comté d'Halifax. Pourtant, la plupart des initiatives de réforme des administrations locales, y compris la réforme des municipalités, ont graduellement pris de l'importance pour un certain nombre de raisons et ont résulté d'une absence de politiques et non pas d'un grand programme politique.

La réorganisation de la forme et des fonctions, une technique particulièrement répandue dans les démocraties de l'Ouest, fait partie de l'évolution de tout système gouvernemental (Sancton, 1985). Par suite de l'évolution des composantes socio-démographiques, les structures et les fonctions se modifient ou sont délibérément transformées pour répondre aux nouveaux besoins de services et de gestion. Ces réformes peuvent revêtir la forme d'initiatives politiques globales (programme de réforme d'une administration locale, etc.) ou de changements relativement mineurs (fusions, annexions, modifications des limites territoriales). Les initiatives politiques proactives de grande envergure peuvent comprendre des projets à long terme qui ne sont terminés qu'au bout de plusieurs années. Par contre, les problèmes qu'il faut résoudre nécessitent souvent l'adoption de mesures immédiates. Par conséquent, les cadres d'intervention et les réponses politiques particulièrement bien

documentées peuvent ne pas être pratiques. La plupart des modifications à la situation des administrations locales résultent donc de changements au coup par coup au statu quo.

Par exemple, quand une municipalité perd soudainement une part importante de ses recettes par suite de la fermeture d'une grande industrie, le maintien des niveaux existants de services devient problématique. À court terme, il se peut que la municipalité ne puisse plus maintenir ces niveaux sans être forcée d'augmenter considérablement les impôts fonciers. Par contre, à long terme, la fusion avec une municipalité adjacente en vue de réaliser des économies d'échelle peut constituer une solution intéressante.

3.2 Normes de viabilité : contexte politique des provinces et des territoires

Étant donné qu'un problème perçu de viabilité incite fréquemment les autorités provinciales ou territoriales à adopter des solutions politiques, on peut, grâce à un examen de ces politiques réactionnelles, comprendre de quelle façon les paliers d'administration supérieurs définissent le concept de viabilité. Certains documents de politiques comme, par exemple, le document de la Nouvelle-Écosse intitulé *Task Force on Local Government* (1992), utilisent le terme «situations problématiques» pour traiter des aspects de la viabilité. Ils peuvent analyser les conditions à l'origine de ces situations ou en déterminer les parties constituantes.

Le rapport susmentionné de la Nouvelle-Écosse illustre très bien un exemple de processus général d'élaboration de politiques. Le groupe de travail en question a mené des consultations approfondies auprès de divers intervenants du système municipal (notamment l'Union des municipalités de la Nouvelle-Écosse). Il a aussi relevé un certain nombre de problèmes fonctionnels et de secteurs territoriaux problématiques suite à l'élaboration d'un programme de recherche pour le compte des municipalités de la Nouvelle-Écosse. Il a ensuite expliqué et étudié les rôles normatifs des administrations municipales, les principes qui sous-tendent ces rôles et les pressions en vue de la transformation de ces rôles. Puis, le groupe de travail a comparé le système actuel, de même que ses structures, à ce cadre conceptuel, ce qui lui a permis de répertorier un certain nombre de déficiences et de proposer diverses solutions à cet égard.

En Alberta, d'importants programmes de restructuration des finances du gouvernement provincial ont placé le gouvernement provincial au premier plan de la réforme et de la fusion des administrations locales au Canada (Diamant et Pike, 1996).² La nouvelle loi sur les municipalités (1994) de cette province et le plan de réduction des dépenses, intitulé *A Better Way: A Plan for Securing Alberta's Future* (1995), ont permis d'appuyer les initiatives de restructuration sur des fondements politiques clairs. La restructuration de la situation financière avait pour but d'amener les municipalités à réviser leur structure organisationnelle et les niveaux de services qu'elles offraient. Afin d'économiser et d'accroître l'efficacité des services, certaines municipalités décideront peut-être d'administrer des services avec d'autres municipalités ou de fusionner avec d'autres localités (gouvernement de l'Alberta, 1994). Ces politiques ont été remises au premier plan dans des communiqués et des déclarations, comme un communiqué publié en février 1996 dans lequel le gouvernement précisait qu'un certain nombre de municipalités avaient atteint ou étaient sur le point d'atteindre leur limite d'endettement. Le ministre des Affaires municipales a déclaré qu'il importait de répéter que les municipalités devraient sérieusement envisager d'élaborer de nouvelles formules de prestation de

² Au moment d'aller sous presse, le gouvernement ontarien lançait des programmes encore plus importants de restructuration des municipalités locales, qui concernait tous les conseils scolaires, de fusion de municipalités (y compris toutes les villes de la communauté urbaine de Toronto) et de réductions continues des transferts du gouvernement provincial. Il décidait aussi de mettre en oeuvre d'importants projets de réorganisation des fonctions et des dépenses associées (transport public, logement social et affectation d'une part plus importante des dépenses en matière d'aide sociale au niveau municipal).

services, comme le partage de services avec des municipalités voisines ou la fusion avec une autre municipalité, en vue de réduire leurs dépenses administratives (communiqué du gouvernement de l'Alberta en date du 8 février 1996). Pour ce qui est de la viabilité, on peut soutenir que les influences externes des politiques financières de la province et les encouragements donnés à la restructuration des municipalités pourraient avoir des incidences négatives sur la viabilité d'un certain nombre de municipalités.

3.3 Nombre d'habitants en tant que norme de viabilité

Les politiques de l'Alberta, même si elles traitent surtout des coefficients et paramètres d'ordre financier, sont beaucoup plus générales que certaines des définitions et politiques antérieures en matière de viabilité. En Ontario, plusieurs études réalisées sur les municipalités locales révèlent que le nombre minimum d'habitants constitue une norme de viabilité populaire. Paul Hickey (1973) s'est inspiré d'un document de politique qui recommandait la création d'un système d'administrations régionales en Ontario (*Design for Development, Phase 2, 1968*), pour arriver à un certain nombre de conclusions sur les petites municipalités ontariennes. Premièrement, Hickey a soutenu que la plupart de ces municipalités ne sont pas viables sur le plan administratif. Il a aussi recommandé que le nombre minimal d'habitants d'une municipalité locale se situe entre 8 000 et 10 000 personnes (la plupart des municipalités qu'il a étudiées ne comptaient même pas 8 000 habitants). Il appuyait ses recommandations sur l'argument selon lequel les petites municipalités ne possèdent pas les compétences administratives et décisionnelles nécessaires pour assurer l'efficacité de la prestation des services. Ce raisonnement a amené Hickey à proposer, comme solution aux problèmes administratifs des petites municipalités, la fusion et la rationalisation du système ontarien d'administrations municipales (Hickey, 1973). Dans son rapport, Hickey accorde peu d'attention aux autres influences sur les capacités des petites municipalités, hormis celles qui sont directement liées au nombre d'habitants.

Dans le rapport qu'ils ont réalisé pour la Fédération des municipalités canadiennes en 1979, Woods, Gordon and Co. (Douglas, McClew et autres, 1979) arrivent aux mêmes conclusions en ce qui concerne l'importance de la population d'une municipalité. Les auteurs de cette étude pancanadienne ont étudié les capacités de gestion et de planification de diverses municipalités en tant que fonctions de pratiques avancées de gestion (création de comités de gestion, existence de mesures de la charge de travail, pratiques de développement des ressources humaines sur le plan administratif) et de gestion des ressources (manuels de politiques sur les ressources humaines, accès à des services informatiques, présence d'un directeur administratif). Ces recherches ont démontré que ces pratiques et ressources augmentent généralement en fonction de la taille d'une municipalité.

Si nous reprenons la définition du concept de capacité (aptitude à résoudre des problèmes internes et externes), on constate que les résultats de cette étude sont très importants. En effet, ils démontrent l'existence de liens directs entre la capacité générale d'une administration locale et la taille de sa population. Il s'agit là d'une contribution importante aux recherches actuelles. Pourtant, il ne faut pas isoler cette conclusion d'autres variables comme la viabilité des structures de gestion et la viabilité communautaire. De plus, il est difficile de déterminer les incidences de la capacité de gestion sur la viabilité générale d'une municipalité.

Récemment, quelques rapports et études sur les municipalités locales se sont fondés sur un critère ou une norme de population. Par exemple, les auteurs du rapport *County Government in Ontario*, publié en 1989, recommandaient que les administrations locales vigoureuses comprennent, en leur qualité d'entités administratives, un nombre minimal d'habitants pour appuyer la fourniture de services efficaces et économiques. En principe, les municipalités devraient compter au moins 4 000 habitants (déclaration du Comité de consultation au ministre des Affaires municipales, 1989). Même s'il

reconnaît que ce chiffre optimal peut être fonction d'un certain nombre de facteurs et ne constitue qu'une ligne directrice, le comité a néanmoins conclu que ce chiffre est approprié, compte tenu des résultats d'études antérieures, de zones «naturelles» de services et du nombre minimal de personnes requises pour fournir ces services.

L'initiative stratégique que le Québec a lancée en 1996 est encore plus actuelle. En effet, le gouvernement québécois a clairement défini des critères de population à l'égard de chaque volet de son programme de fusion. Par exemple, le premier volet vise les entités composées de villages, de paroisses ou de communautés naturelles et les petites zones urbaines dont la population est inférieure à 10 000 habitants. Le principal objectif de ce premier volet est le regroupement de 416 municipalités existantes en 179 nouvelles municipalités (gouvernement du Québec, 1996). Même si les volets subséquents visent des secteurs dont les populations sont plus élevées, il est évident que la majeure partie des initiatives de regroupement s'appliquent aux petites entités municipales.

Un nombre réduit d'habitants *peut* signifier une petite assiette de recettes et, par conséquent, une capacité financière limitée et peut-être une capacité de gestion restreinte. Les petites municipalités *peuvent* aussi avoir de la difficulté à réaliser des économies d'échelle et à fournir des services de manière aussi efficiente que les municipalités voisines plus importantes. Finalement, comme on l'a précisé ci-dessus, les municipalités plus importantes *peuvent* avoir de plus grandes capacités de gestion que les petites municipalités. Toutefois, il faut souligner que le critère de population ne constitue pas en lui-même un facteur pouvant servir à évaluer la viabilité d'une municipalité. Par conséquent, nous ne proposerons pas ce critère dans le présent rapport. Nous prétendons en effet qu'il peut exister différents niveaux de capacité dans les municipalités les plus petites, que l'on parle de capacité financière, de capacité communautaire ou de capacité de gestion. Si l'on adoptait, aux fins de la détermination de la viabilité d'une municipalité, un critère de 1 000 personnes, soit un nombre relativement peu élevé par rapport aux normes politiques des provinces, 51 des 510 entités municipales urbaines de la Saskatchewan ne seraient pas viables, même si l'on constate chez bon nombre d'elles des signes d'une bonne santé financière et communautaire, y compris des indices de croissance de la collectivité, et des taux d'endettement faibles ou même décroissants (Gouvernement de la Saskatchewan, 1994). Les tendances démographiques (structure par âge, etc.) et le rythme des changements constituent des facteurs plus importants que le nombre d'habitants et influent considérablement sur le cadre conceptuel que nous avons élaboré dans le rapport.

C.G. Crawford (1954) se sert d'une étude britannique de 1947 pour résumer ainsi les problèmes que soulève l'utilisation d'un critère de population :

Aucun processus arithmétique ou logique ne peut permettre de chiffrer la taille optimale d'une administration ou d'une entité municipale pour ce qui est soit de l'administration locale dans son ensemble, soit d'une fonction ou d'un groupe de fonctions. On peut, tout au mieux, arriver à un taux de tolérance raisonnable, pour emprunter un terme d'ingénierie, et il est relativement certain que même à cet égard, il y aura des cas spéciaux qui nécessiteront un traitement exceptionnel.

3.4 Superficie et viabilité

On entend par superficie les dimensions physiques ou territoriale d'une entité locale. L'évaluation de la composante de superficie de la viabilité comporte deux facettes. La première concerne l'étendue physique de la municipalité. Par exemple, est-ce qu'une entité plus petite et plus compacte est plus ou moins viable qu'une entité plus grande et tentaculaire? Il s'agit là d'une question complexe, car les petites municipalités plus compactes peuvent avoir des dépenses de viabilisation plus faibles en raison de la quantité inférieure de composantes d'infrastructures nécessaires (moins de mètres de

canalisation, etc.). Par contre, le caractère compact d'une municipalité peut éventuellement limiter sa croissance si l'assiette de revenus locaux atteint son maximum et qu'elle stagne ou si elle ne croît plus. La capacité de la municipalité peut aussi être soumise à diverses pressions, étant donné que les recettes locales ont atteint leur limite. Ce problème peut revêtir une importance capitale en cas d'augmentation des dépenses et de diminution des recettes de sources externes.

La deuxième facette a trait à la tendance des petites collectivités à se trouver dans des secteurs non aménagés relativement vastes. Diverses recherches ont établi que 87 pour 100 en moyenne de la superficie des municipalités plus petites n'est pas aménagée. Cette situation donne lieu à des pressions constantes en vue de l'amélioration des infrastructures routières et des systèmes de distribution de l'eau (Douglas, McClew et autres, 1979). Les petites collectivités ont également tendance à viabiliser les terrains dans les secteurs non aménagés au lieu d'intensifier les services dans les zones bâties. Cette situation accroît le besoin d'équipements publics, comme les services d'élimination des eaux usées et d'adduction d'eau, et la demande de déblayage des rues l'hiver, de services de ramassage scolaire, etc.

Il faut ajouter à la question de la superficie celle du nombre d'administrations locales dans une région donnée. Ordinairement, il y a moins de grandes municipalités dans une zone donnée. Par contre, il y a généralement plus d'entités municipales si chacune d'elles ne couvre qu'une petite superficie du territoire en question. Est-ce que la viabilité d'une administration locale au sein d'un système ou le système lui-même peut être évalué en fonction du nombre de municipalités? Existe-t-il des rôles et des fonctions qui sont exercés de façon plus efficace et plus efficiente par de petites municipalités ou de grandes municipalités? Est-ce qu'un petit nombre d'administrations locales fusionnées survivent mieux ou moins, sur le plan de la gestion, qu'un nombre plus élevé d'entités particulièrement fractionnées? Est-ce que les entités plus importantes sont plus ou moins viables que les entités plus petites? Ces questions sont extrêmement complexes et il faudrait y consacrer tout un rapport. Cependant, il importe, dans le présent rapport, d'étudier quelque peu les principales pommes de discorde du débat sur la configuration spatiale idéale des administrations locales.³

Les ouvrages sur les finances publiques et les administrations locales parlent de «fractionnement» lorsqu'ils traitent du nombre d'administrations locales dans une région donnée. Le fractionnement structurel des administrations locales peut revêtir une ou deux formes, à savoir fractionnement vertical ou horizontal. On entend par fractionnement vertical le nombre de paliers administratifs dans une région donnée, alors que le fractionnement horizontal renvoie au nombre d'entités de même niveau. Un système à plusieurs paliers, comme le système des administrations régionales en Ontario ou le système des conseils de district en Grande-Bretagne, se caractérise par un taux relativement élevé de fractionnement vertical. Un niveau de fractionnement faible suppose qu'il n'y a qu'une seule municipalité dans une région.

³ Pour un complément d'information à ce sujet, les lecteurs sont invités à consulter les documents suivants : John A. Marshall, 1996, *Local Government Re-organization: Form, Function and Roles*, document de recherche non publié, université de Guelph; George A. Boyne, 1992, «Local Government Structure and Performance: Lessons from America», dans *Public Administration*, vol. 70, automne, 1992; W. Derkson, 1988, «Municipal Amalgamation and the Doubtful Relationship between Size and Performance», dans *Local Government Studies*, 14:6; Drew Dolan, 1990, «Local Government Fragmentation: Does it Dive up the Cost of Government?», dans *Urban Affairs Quarterly*, 26:1, septembre, 1990, 28-45; Christopher Leo, 1986, *Strong Government, Weak Government: Classifying Municipal Structural Change*, documents de recherche et de travail, Institute of Urban Studies, université de Winnipeg; K. Newton, 1982, «Is small really beautiful? Is big really so ugly? Size, effectiveness and democracy in local government,» dans *Political Studies*, 30:2.

Le système d'administrations municipales de la Saskatchewan, qui comprend 834 municipalités et un nombre considérable d'entités par habitant, se caractérise par un taux élevé de fractionnement horizontal. Tout comme dans d'autres parties du pays, ce fractionnement structurel est exacerbé, dans plusieurs compétences administratives, par la présence d'une pléthore d'organismes, de conseils et de commissions à vocation particulière. Tous ces organismes témoignent d'un fractionnement important des rôles et responsabilités. Plusieurs d'entre eux, notamment les conseils scolaires, disposent de nombreux pouvoirs et ont accès, dans bien des cas, à autant de ressources, sinon plus, que les entités locales officielles (à savoir les municipalités). Toutefois, la plupart exerce des rôles qui relèvent directement ou indirectement de la province ou de la municipalité. Par exemple, dans le nord de l'Ontario, les conseils d'aménagement mettent en oeuvre les politiques du gouvernement provincial et des administrations locales dont ils relèvent. Leurs rôles sont définis dans les lois qu'a adoptées le gouvernement provincial. Le degré de fractionnement horizontal est amoindri par suite de la fusion des unités de même palier ou l'abolition d'organismes à vocation particulière.

Cependant, on est en droit de se demander si la prolifération de ces organismes influe sur la viabilité des municipalités, comme plusieurs provinces semblent le penser. Pendant plus de 30 ans, le débat sur les meilleures façons d'organiser et d'analyser les administrations locales dans les pays démocratiques de l'Ouest a été centré sur deux perspectives théoriques. La première, qui trouve ses racines dans la tradition de la réforme des municipalités qui a vu le jour au début du siècle, prétendait qu'il y avait beaucoup trop d'administrations dans les zones urbaines. La solution au problème était par conséquent toute simple : il fallait réduire le nombre total d'administrations, ce qui se traduirait par des économies et une fourniture plus efficiente des services. Cette mesure mettrait également l'accent sur la responsabilité politique et assurerait une réponse gouvernementale plus intégrée aux problèmes régionaux.

Une «nouvelle» perspective a commencé à apparaître suite à la publication de l'ouvrage de Charles Tiebout intitulé *A Pure Theory of Local Expenditures* (Tiebout, 1956). Ce modèle, qu'on a aussi appelé l'«école des choix publics», a été développé en détail quelques années plus tard (1961) dans l'ouvrage qu'ont publié Ostrom, Tiebout et Warren intitulé *The Organisation of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*. Ces théoriciens estimaient qu'il était nécessaire de maintenir de nombreuses entités locales dans chaque région afin d'optimiser les choix offerts aux particuliers en matière d'ensembles impôts-services qui correspondaient le plus à leurs besoins (Lyons et Lowery, 1989).

Il existe plusieurs raisons pour promouvoir la prolifération des entités administratives et de gestion plutôt que le modèle de fusion et de nombreuses études ont illustré, de façon empirique, les avantages du modèle polycentrique sur les plans des finances et de la gestion. Ce modèle présuppose en effet que le rôle principal de l'administration municipale est d'exercer une activité habilitante ou de fournir des services.

Les partisans de la théorie des choix publics considèrent la municipalité comme un des nombreux intervenants dans l'économie locale. Elle exerce une certaine influence, mais elle n'est en fait qu'une autre force du *marché*. Son rôle démocratique en tant que représentante de la population et son caractère légitime sont fonction de sa capacité de fournir les biens et services communs que souhaitent les contribuables et qu'ils acceptent de payer. Il s'agit là d'un rôle axé sur la prestation de services et la fonction de représentation découle de l'efficacité de ce rôle au niveau municipal et est compatible avec lui. Un taux élevé de décentralisation peut fournir aux contribuables un «meilleur» choix de services. On fait d'ailleurs valoir que le fractionnement du système favorise l'efficacité et l'efficacité des services et une meilleure gestion. Ces composantes accroissent, quant à elles, les capacités des municipalités et assurent leur viabilité à long terme.

Un certain nombre d'arguments ont été avancés en ce qui concerne l'intégration des fonctions et des structures sur les plans vertical et horizontal. Ces arguments se fondent sur ce qui suit⁴.

- *Avantages financiers.* Le désir d'accroître l'efficacité de la fourniture de services publics et de réaliser des économies est une réaction fréquente au ralentissement économique et aux révoltes des contribuables, qui se traduisent tous les deux par un déclin des recettes. Le regroupement de municipalités donnerait apparemment lieu à une plus grande coordination et à une amélioration de la qualité des services, ainsi qu'à la réalisation d'économies d'échelle. En fait, selon de nombreux observateurs, les économies d'échelle découlent justement de regroupements. Étant donné que le coût moyen d'un service au niveau local (un service d'une administration municipale) est inversement proportionnel au nombre d'unités produites, on peut faire valoir que les municipalités plus importantes et plus peuplées devraient pouvoir réaliser de plus grandes économies d'échelle.
- *Suradministration.* Selon O'Brien (1993), certaines provinces estiment que les organismes administratifs sont trop nombreux, ce qui donne lieu à l'adoption de pratiques non efficaces et à un double emploi des services.



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

⁴ Une bonne partie du texte qui suit se fonde sur les avantages perçus de la fusion tels que décrits dans O'Brien, 1993.

- *Développement économique.* Les conséquences économiques de la nouvelle économie mondiale (par exemple, la diminution de l'importance de certaines composantes du secteur manufacturier dans le sud de l'Ontario) et la prolifération des accords de libre-échange ont accentué l'influence des décisions prises à l'étranger sur les économies locales et régionales. La concurrence entre plusieurs localités d'une même région peut entraîner un fractionnement négatif du potentiel économique de la région et l'apparition de situations gagnants-perdants. Cette concurrence devrait être livrée contre les compétiteurs de l'extérieur et non entre les compétiteurs d'une même région. Autrement dit, les entreprises d'une même région économique peuvent avoir de la difficulté à collaborer en tant que force unifiée en l'absence d'organismes publics complémentaires au niveau régional.
- *Besoin de planification régionale* (O'Brien, 1993). La planification régionale est nécessaire afin de gérer efficacement le changement, y compris un certain nombre de facteurs socio-économiques, comme la croissance rapide de la population, le déclin économique, les préoccupations écologiques, les besoins d'infrastructures en ce qui concerne les équipements publics ou les incidences du virage technologique. L'un des avantages prévus du regroupement des municipalités est un aménagement régional du territoire plus complet et mieux intégré.
- *Pressions financières et économiques intergouvernementales.* Les autorités provinciales et territoriales réduisent de plus en plus les subventions accordées aux administrations locales. Les petites municipalités qui se regroupent pourraient mieux faire face à cette diminution de revenus. Par exemple, certaines provinces, dans leurs tentatives de rationalisation des priorités en matière de dépenses, peuvent considérer les municipalités comme des fardeaux économiques et décider, délibérément ou non, d'encourager le regroupement des municipalités en réduisant, ou même en éliminant, certains paiements de transfert.

En conclusion, on peut dire que le regroupement de plusieurs petites municipalités en une ou deux municipalités plus importantes peut encourager l'égalité économique, l'équité des services et une meilleure gestion. Ces avantages permettent d'améliorer, ou du moins de préserver, les capacités des municipalités et assurent, par conséquent, leur viabilité générale.

3.5 Qui a raison? La viabilité est-elle fonction de l'accroissement ou de la diminution du nombre d'entités municipales?

Les deux points de vue peuvent être valables dans différentes circonstances. Il n'existe ni solution universelle, ni panacée. Dans certains cas, un système particulièrement fractionné peut exacerber certaines contraintes auxquelles est soumise une municipalité donnée. Par exemple, la présence d'un nombre élevé de municipalités dans une même région peut donner lieu à des déséconomies d'échelle ou à la création de services qui font double emploi les uns avec les autres. Par contre, une région qui ne comporte que quelques grandes entités municipales peut être perçue comme un appareil bureaucratique immense et distant, qui ne tient nullement compte des besoins des citoyens, ce qui augmente les pressions sur la capacité de gestion des municipalités. Différents scénarios peuvent aussi avoir des incidences différentes, tant positives que négatives, sur les capacités. Le chapitre suivant porte sur le concept de capacité.

3.6 Résumé

Les administrations locales, y compris les municipalités, ont connu des changements importants au cours de 65 dernières années. Les municipalités connaissent bien maintenant les concepts d'adaptation et de réforme importante de leurs rôles, fonctions et structures.

Toutes sortes de pressions ont été exercées sur les administrations locales pour qu'elles élaborent des politiques générales qui leur permettraient de relever divers défis, y compris des défis financiers. De nombreuses approches conçues pour traiter des questions de viabilité ont été examinées et mises en oeuvre. Les tentatives de conceptualisation et d'évaluation de la viabilité les plus manifestes découlent de recherches et de rapports de praticiens qui se servent d'indicateurs financiers. Par exemple, le système des coefficients de la dette et des dépenses en Alberta est un meilleur indicateur de la viabilité des municipalités que les simples critères de population ou de superficie. Cependant, il ne faut pas oublier que ces deux critères peuvent nous aider à mieux comprendre le concept de viabilité.

La question particulièrement complexe du fractionnement vertical et horizontal continue de revêtir une importance capitale pour les administrations municipales et d'avoir des incidences directes sur leurs rôles et fonctions délégués et présumés.



Chapitre 4

Capacité et viabilité

4.1 Introduction

Malgré le nombre croissant d'études sur les municipalités, l'administration des municipalités et divers domaines connexes, il n'existe aucun consensus véritable sur la définition du terme «capacité» (voir, par exemple, Baker, 1982; Barro, 1986; Palmer, 1993; Collinge et Leach, 1995). Dans son sens générique, le terme «capacité» signifie la puissance de faire quelque chose. Le présent rapport propose une relation directe entre la capacité des municipalités et leur viabilité (Figure 7). *La capacité, dans la mesure où elle a trait à la viabilité, correspond au degré d'absorption, par une municipalité, de diverses contraintes sur son rôle de prestataire de services ou d'agent de gestion.* Sur le plan conceptuel, du moins, les contraintes peuvent avoir des incidences tellement négatives sur la capacité d'une municipalité qu'elles peuvent menacer sa viabilité.

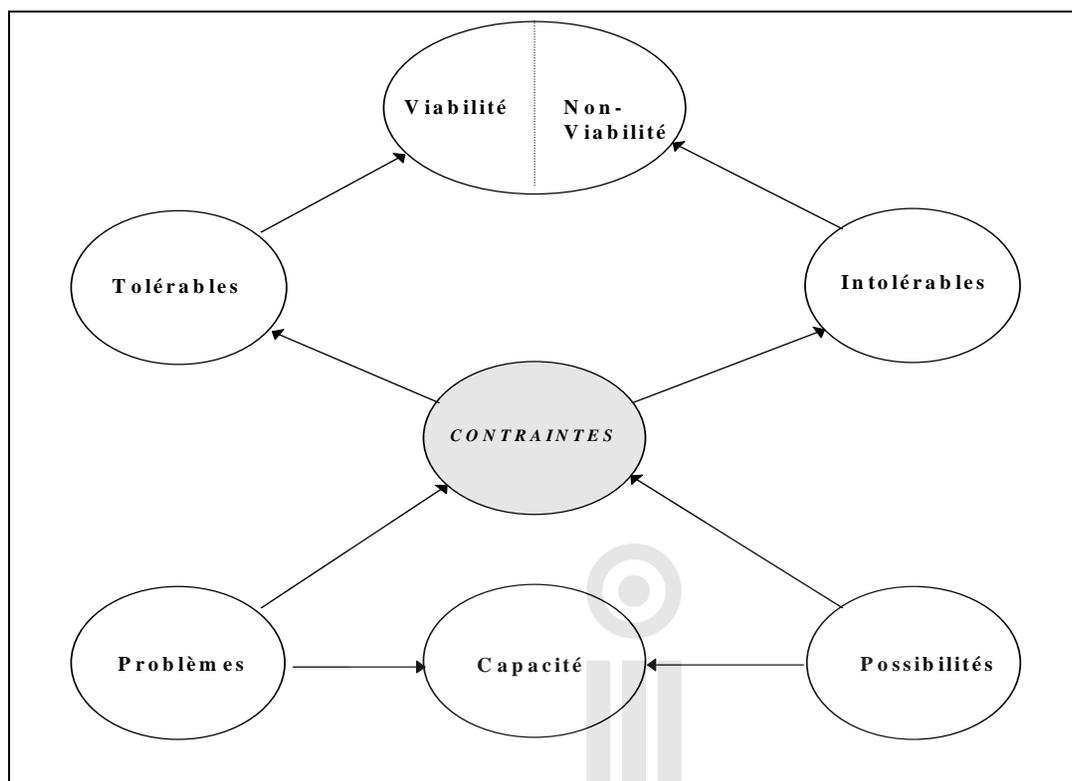
Ordinairement, une municipalité arrive lentement à un point de non-viabilité. Toutefois, des circonstances désastreuses, comme une inondation, peuvent transformer rapidement une administration viable en administration non viable. Par exemple, les municipalités du Saguenay qui ont été inondées en 1996 sont devenues, du moins temporairement, non viables. En effet, leurs capacités ont été énormément réduites en un très court laps de temps. Les collectivités axées sur l'exploitation des mines ou les pêcheries de même que les villes monoindustrielles peuvent elles aussi être soumises à d'immenses pressions en cas d'un ralentissement économique qui met en danger la totalité de leur assiette financière (Lucas, 1971; Saarinen, 1992). Cela ne veut pas dire qu'on ne peut pas refaire la capacité d'une ville : certaines municipalités arrivent en effet à mettre au point des programmes de renforcement de la capacité qui leur permettent de restaurer leur viabilité.

Les contraintes ne sont pas les seuls facteurs susceptibles d'avoir une incidence, positive ou négative, sur la viabilité d'une municipalité. Par exemple, une municipalité locale peut prendre des mesures proactives pour accroître sa capacité et améliorer, par conséquent, sa viabilité (Douglas, McClew et autres, 1979). Même si l'objet de la présente étude est d'étudier les contraintes négatives sur la capacité et la viabilité des administrations locales, il est aussi impératif de reconnaître les forces positives susceptibles d'influer sur leur viabilité.

4.2 Renforcement de la capacité

Une municipalité peut renforcer sa capacité en mettant en oeuvre des techniques progressives de gestion des politiques ou de planification administrative (gestion de la qualité totale, gestion par objectifs), en adoptant des formules novatrices de prestation de services (fourniture conjointe de services, privatisation) ou en lançant d'autres initiatives (journées de réflexion pour gestionnaires, recours aux bénévoles de la collectivité à des fins innovatrices). Les forces positives peuvent être toutes simples : élection d'un conseil progressif et ouvert ou d'un maire dont la présence, le leadership et les actions augmentent la capacité de l'organisation et renforcent, par conséquent, sa viabilité. Ce leadership peut provenir de la ou des personnes élues ou directement de la municipalité.

Figure 7 : Rapports entre la capacité, les contraintes et la viabilité



Il n'est pas inhabituel pour les collectivités canadiennes d'accroître leur capacité à la suite d'une ou de plusieurs crises. Prenons, par exemple, le cas de la municipalité de Granum, en Alberta (Douglas, 1993). Pendant tout le vingtième siècle, cette localité a été frappée d'un certain nombre de désastres économiques et immobiliers. Finalement, en 1980, la situation était telle que le gouvernement provincial a décidé d'examiner les livres de la ville et a découvert un déficit étonnant. Après avoir évité de justesse la tutelle administrative du gouvernement provincial, les citoyens de Granum ont pris un certain nombre de mesures en vue d'améliorer leur situation. Un nouveau conseil a été élu, de nouveaux employés ont été engagés et les infrastructures ont été améliorées. La collectivité s'est prise en main!

Puis, en 1984, la localité de Granum a été victime d'un autre désastre. Les élévateurs à grains de la ville ont brûlé et une bonne partie de l'assiette foncière de la ville s'est littéralement envolée en fumée. Une fois de plus, les habitants de Granum ont adopté une série de mesures proactives. En 1992, la ville, qui prélevait les mêmes impôts fonciers depuis cinq ans, affichait une situation financière excédentaire.

L'histoire de Granum illustre la volonté de ses citoyens et leur désir de renforcer les capacités de leur entité administrative. Les défis apparemment insurmontables auxquels ont fait face les autorités municipales et les citoyens ont favorisé l'adoption de mesures visant à atténuer ces contraintes. Même si la capacité de récupération de la ville a été formidable, il semblerait qu'elle ait maintenant atteint son point de rupture. En effet, en 1996, le tiers des électeurs de la ville a demandé au gouvernement provincial de mener une étude sur la dissolution éventuelle de la ville.

Les mesures visant à accroître la capacité d'une administration locale lui permettent aussi de réaliser un certain nombre d'autres choses. Par exemple, l'augmentation de la capacité d'une municipalité lui

permet de mieux réagir aux pressions auxquelles elle fait face. Elle peut donc relever plus facilement divers défis et jouer un rôle plus proactif. Elle peut aussi prévoir les événements à venir, tant positifs que négatifs, et planifier en conséquence.

Bref, la viabilité est associée tant à la capacité de faire face aux problèmes qui surgissent (capacité réactive) qu'à la capacité d'adopter des mesures efficaces avant l'apparition de problèmes ou de possibilités (capacité proactive).

Même si diverses techniques de renforcement de la capacité peuvent atténuer nombre de contraintes négatives, il peut arriver qu'on ne soit pas capable de toutes les reconnaître immédiatement ou de les atténuer. Quoi qu'il en soit, les contraintes nuisent toujours à la capacité d'une municipalité et menacent, par conséquent, sa viabilité générale. Si l'on peut relever, définir et expliquer ces contraintes, on pourra mieux comprendre les niveaux critiques de contrainte qui peuvent diminuer la capacité d'une municipalité donnée. Mais ces évaluations sont pleines d'embûches.

4.3 Complexités de la viabilité

Bien qu'il puisse être possible d'évaluer la plupart des contraintes pouvant avoir des incidences négatives sur la capacité et, par conséquent, la viabilité d'une entité municipale, **le présent rapport ne prétend nullement qu'il est possible de quantifier la viabilité**, et cela pour plusieurs raisons :

- a) Les contraintes auxquelles peuvent être soumises les municipalités ne font pas l'objet d'une définition convenue et peuvent être différentes sur les plans de la nature, de la fréquence, de la durée, de l'intensité, de l'envergure, etc. Elles peuvent aussi survenir dans des combinaisons ou des permutations fort différentes. Une contrainte quelconque peut entraîner une diminution considérable de l'assiette foncière d'une municipalité (p. ex. la fermeture d'une entreprise importante), un comportement dysfonctionnel de la part du conseil municipal, l'incompétence des services administratifs, une augmentation imprévue de la demande de services ou la conclusion d'ententes intermunicipales de services non appropriées. Il peut y avoir des similitudes entre diverses contraintes, mais les principales différences sur les plans de la définition et de l'évaluation nuisent à l'élaboration d'une définition universelle de la viabilité.

Cet énoncé révèle que le problème est si complexe qu'il peut être impossible de le quantifier. Selon l'économiste Henry Kitchen : «Si vous pensez arriver à une définition uniforme de la viabilité, vous vous trompez royalement. Il y a tout simplement trop de variables dynamiques dont il faut tenir compte.» (entrevue personnelle, 1996).

- b) Certaines régions du pays n'ont pas défini de coefficients uniformisés d'évaluation de diverses contraintes. En fait, il n'existe pas de méthodes comptables uniformisées pour les municipalités ou de modèles nationaux de rapports. Il est donc difficile de concevoir un index global de viabilité.
- c) Même s'il était possible de concevoir un index quantifiable, une bonne partie des données nécessaires pour concevoir un tel outil ne sont pas disponibles (données relatives aux petites municipalités) ou sont désuètes (données socio-économiques du recensement).

4.4 Définitions de travail

Les ouvrages sur l'évaluation de la situation d'une municipalité portent sur trois grands domaines d'évaluation : finances, collectivité et gestion. Notre défi a donc consisté à faire la synthèse des concepts énumérés dans ces ouvrages et de ceux que nous ont fournis les spécialistes des administrations municipales au Canada et à les présenter d'une façon qui dépeint le plus fidèlement possible la gamme des points de vue et certaines des acceptions les plus courantes du terme «viabilité». Toutefois, il importe d'abord de présenter les définitions de travail retenues.

Viabilité financière d'une municipalité : Aptitude d'une municipalité à soutenir et à élargir sa capacité financière (dépôts bancaires, actifs matériels, cote de solvabilité) et à prévoir les contraintes auxquelles elle peut être soumise sur le plan financier, à y résister et à s'y adapter.

Viabilité des structures municipales de gestion : Aptitude d'une municipalité à soutenir sa capacité de gestion et à prévoir les contraintes auxquelles elle peut être soumise sur le plan de la gestion, à y résister et à s'y adapter.

Viabilité communautaire : Aptitude de la communauté à soutenir et à élargir sa capacité et à prévoir les contraintes auxquelles elle peut être soumise sur le plan de la capacité communautaire, à y résister et à s'y adapter.

Viabilité municipale : Terme global décrivant, d'une part, la capacité d'une municipalité de prévoir les contraintes positives et négatives auxquelles elle peut être soumise et d'y réagir et, d'autre part, l'envergure des incidences de ces contraintes sur l'exercice, par la municipalité, de ses fonctions et rôles fondamentaux. C'est cette définition de la viabilité des municipalités qui illustre le mieux les difficultés liées à l'évaluation.

Si nous partons du principe que les administrations locales exercent deux rôles fondamentaux, à savoir gérer les structures et fournir des services, et que leur viabilité globale est la somme de leur viabilité financière, de la viabilité de leurs structures de gestion et de leur viabilité communautaire, on peut élaborer une matrice qui illustre les interactions entre les rôles des administrations municipales et leur viabilité.

Figure 8 : Matrice -- Rôles et viabilité des administrations locales

	Viabilité financière des municipalités (VFM)	Viabilité des structures de gestion des municipalités (VSG)	Viabilité communautaire (VC)
Fonction de gestion (FG)			
Fonction de prestation de service (FPS)			

Si nous posons comme deuxième principe que pour garantir la viabilité minimale des municipalités, au plus *une* seule des composantes de la viabilité peut être soumise à des contraintes, on peut prévoir un certain nombre de scénarios :

Figure 9 : Scénarios de viabilité

#1	VF M	VSG	VC
FG			
FPS			

#2	VFM	VSG	VC
FG			
FPS			

#3	VF M	VSG	VC
FG			
FPS			

#4	VFM	VSG	VC
FG			
FPS			

#5	VFM	VSG	VC
FG			
FPS			

#6	VFM	VSG	VC
FG			
FPS			

#7	VFM	VSG	VC
FG			
FPS			

#8	VFM	VSG	VC
FG			
FPS			

Par exemple, la viabilité financière de la municipalité n° 1 peut être menacée, ce qui nuit à sa fonction de gestion. Il se peut, par exemple, que son taux d'endettement ait atteint un niveau qui oblige le conseil municipal à mettre court à un processus de consultation publique onéreux. La municipalité n° 4, quant à elle, peut connaître des difficultés qui limitent son aptitude à fournir des services. Par exemple, un taux d'endettement élevé peut l'empêcher de contracter un nouveau prêt pour acheter un autre camion-incendie. Finalement, la municipalité n° 7 peut ne pas être du tout viable, tandis que la municipalité n° 8 peut ne connaître aucun problème de viabilité.

Il est évident que les combinaisons et permutations possibles de ces scénarios sont nombreuses. Toutefois, il ne faut pas oublier que si la capacité d'une composante quelconque peut être soumise à d'importantes pressions, la capacité élevée d'une autre composante peut suffire à compenser tout effet négatif. Par exemple, la municipalité n° 4 peut ne pas avoir les moyens d'acheter un nouveau camion-incendie, mais le conseil municipal et l'administration peuvent réussir à élaborer un mécanisme

novateur de financement ou à mettre au point une autre formule de prestation de services. Les interactions de ce genre compliquent encore plus les choses.

D'autres problèmes peuvent surgir si nous tenons compte des facteurs d'intensité et de durée. Par exemple, il peut être possible de bien gérer une crise financière à court terme si l'on sait pertinemment qu'elle n'est qu'à court terme. Par contre, l'érosion générale à plus long terme de l'économie d'une collectivité peut avoir des incidences sur la structure financière de la municipalité (assiette foncière, etc.) ou le climat politique nécessaire pour assurer une gestion efficace de la municipalité (apathie, cynisme, etc.). Par conséquent, on pourrait élargir les matrices afin d'inclure les incidences «élevées», «moyennes» et «faibles» (positives et négatives) sur les trois composantes de la viabilité d'une municipalité (finances, gestion et collectivité) et chacune de ces incidences pourrait être classée comme à court terme, à moyen terme et à long terme. Ensuite, il faudrait tenir compte des complexités des interactions (positives et négatives), etc.

Voilà pourquoi il est très difficile, voire impossible, de quantifier la viabilité. Il est vrai que l'on *pourrait* concevoir des indices composites, mais nous prétendons que les complexités de ces indices dépasseraient tout avantage qui pourrait en résulter sur les plans de la recherche universitaire ou des applications pratiques. À cela s'ajoute aussi la question de la complexité des coefficients d'évaluation.

4.5 Problèmes et questions liés aux coefficients d'évaluation

Même si l'on peut écarter pour un instant les nombreuses complexités de la quantification de la viabilité, les coefficients et les unités d'évaluation pouvant être choisis soulèvent toujours un certain nombre de problèmes importants.

4.5.1 Types de coefficients

L'un de ces principaux problèmes a trait à l'existence de plusieurs modes de description des mêmes données. Brian Stipak (1990) souligne l'importance d'utiliser des coefficients uniformisés le plus souvent possible et donne un exemple des conséquences du choix d'un type quelconque de présentation des données sur les résultats d'une analyse. Il décrit trois coefficients habituels d'évaluation des dépenses du gouvernement : les dépenses par habitant, les dépenses par tranche de 1 000 \$ de revenu des particuliers et les dépenses en tant que pourcentage des dépenses totales. Afin d'établir si le coefficient utilisé faussait la perception des niveaux de dépenses, il a utilisé ces trois coefficients pour évaluer les dépenses des services généraux (administratifs) des pouvoirs publics locaux. À cette fin, il a mis au point une base de données et étudié les diverses façons de présenter les données grâce à une analyse de corrélation. Cette analyse a en fait révélé qu'il existait une corrélation élevée entre le coefficient uniformisé de dépenses par habitant et le coefficient uniformisé de dépenses en fonction du revenu des particuliers, mais de très grandes différences entre ces deux coefficients et le coefficient de pourcentage des dépenses totales. Stipak a donc conclu que le choix d'un coefficient quelconque d'évaluation des données pouvait avoir des incidences considérables sur les résultats.

Afin d'insister tout particulièrement sur ce point, Stipak a réexaminé une analyse (Bernick, 1990) qui prétendait établir un lien positif et important entre les frais généraux et la taille d'une administration. Bernick s'était servi d'un modèle géométrique portant sur le logarithme décimal des dépenses totales et des frais généraux par habitant. Toutefois, Stipak a conclu que lorsqu'on remplace le coefficient de dépenses par habitant par un coefficient qui accorde la préséance des dépenses du gouvernement sur les dépenses totales, il est impossible de prouver que les dépenses augmentent avec la taille. En fait, elles sembleraient même diminuer.

Cette étude est utile, car elle illustre, de façon empirique, l'importance de la nature des coefficients d'évaluation lors de l'analyse des effets des changements de structure ou de fonctionnement sur les niveaux de dépenses.

4.5.2 Disponibilité et actualité des données

L'absence de données exactes et à jour constitue un autre problème important. Souvent, ces données ne sont pas disponibles parce qu'elles ne sont pas recueillies à un niveau particulier (données macro-économiques sur les niveaux de revenu ou le logement dans les zones sous-métropolitaines) ou parce qu'elles ne peuvent pas être divulguées (les règlements du gouvernement fédéral interdisent la divulgation de données du recensement susceptibles de nuire à toute règle de confidentialité). Ce problème de disponibilité de données frappe surtout les études menées dans les zones rurales comprenant un nombre d'habitants inférieur à un certain seuil (Bollman, 1992).

Les données peuvent aussi être désuètes. Par exemple, les recensements n'ont lieu au Canada que tous les cinq ans et les recensements détaillés n'ont lieu que tous les dix ans. Il s'écoule généralement plus de deux ans avant la divulgation des données. Cela peut constituer un problème. Par exemple, si on se sert de certains types de données socio-économiques pour découvrir les niveaux de contraintes (changements dans le domaine de l'emploi, etc.), on risque de ne pas tenir compte des grandes orientations en matière d'emploi susceptibles de s'être dégagées pendant la période intercensitaire, ce qui peut avoir des conséquences graves sur l'analyse des données.

4.5.3 Niveaux ou tendances

Nombre des indicateurs de contraintes auxquelles sont soumises la capacité et la viabilité d'une municipalité peuvent être exprimés sous forme de niveau à un moment donné ou de taux de changement avec le temps (taux d'augmentation des impôts impayés dans une année donnée par rapport au taux d'écart d'une année sur l'autre). Les premiers mesurent là où nous sommes, alors que les derniers permettent de définir les orientations qui se dessinent. Comme Ross et Greenfield (1980) l'ont souligné, une localité dont la situation laisse à désirer mais qui s'améliore peut se trouver dans une meilleure posture, ou du moins connaître un taux de contraintes moins élevé, qu'une localité dont la capacité, qui est mauvaise, continue de se dégrader, mais il est difficile d'établir si tel est vraiment le cas.

Même si on exprime ordinairement les coefficients de contraintes sous forme de niveaux (données à un moment précis), les données conjoncturelles sembleraient plus pertinentes et plusieurs des personnes que nous avons interrogées les privilégiaient. Après tout, les niveaux statiques ne peuvent que nous donner des renseignements ponctuels, ce qui nous empêche de définir les tendances. Toutefois, il existe plusieurs raisons pour lesquelles la plupart des descriptions de données sont exprimées sous forme de niveaux. Premièrement, la collecte de données longitudinales, à savoir les «données brutes» servant à la définition des tendances, peut constituer une opération très onéreuse. Deuxièmement, les données exprimées sous forme de niveaux sont généralement plus accessibles. Finalement, les ensembles de données comparatives (en ce qui concerne, par exemple, les évaluations du rendement, comme les recettes foncières par 1 000 pieds carrés de nouveaux espaces commerciaux) sont disponibles encore moins souvent.

4.5.4 Domaine d'étude

Un des principaux problèmes résulte du fait qu'aucune municipalité n'existe en vase clos. La plupart des auteurs d'études sur les administrations locales se servent de l'entité municipale et de ses limites territoriales pour définir les paramètres géographiques de leur recherche. Nous avons utilisé, nous aussi, cette définition d'une «municipalité». Pour des raisons d'ordre pratique, les données ne sont généralement disponibles que dans le contexte de ces limites politico-administratives. Toutefois, la municipalité moderne coexiste avec d'autres organismes publics et privés et d'autres administrations locales et entretient avec eux des rapports souvent complexes et importants. Par exemple, le partage des recettes, les ententes mixtes de prestation de services et la création de conseils régionaux intervenant dans plusieurs zones administratives peuvent facilement fausser la situation financière

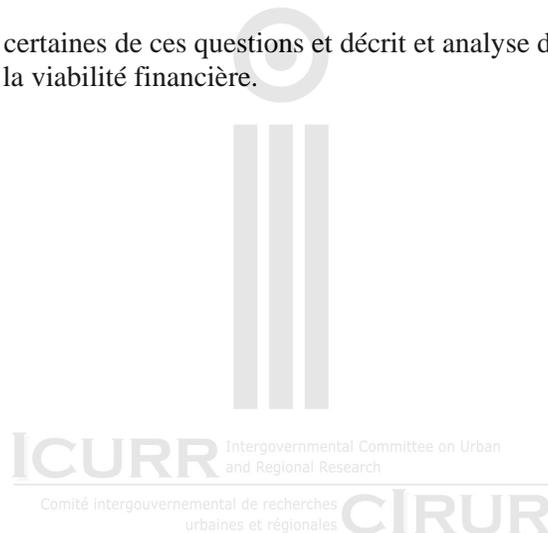
exacte d'une municipalité. Il est alors difficile de séparer les coefficients municipaux et d'obtenir les mesures comparatives nécessaires pour certaines techniques, comme les étalonnages.

4.6 Résumé

La capacité d'une municipalité constitue l'un des principaux concepts de notre analyse de la viabilité des municipalités. En effet, les forces positives et négatives qui défient la capacité financière, communautaire et de gestion d'une municipalité ont des incidences directes sur sa viabilité et sur ses deux grands rôles : assurer la gestion de la localité et fournir des services.

Toutefois, il importe de reconnaître certains des problèmes qui peuvent surgir lors de la définition du concept de viabilité, notamment lors du processus d'évaluation. Par exemple, les interactions et l'intensité et la durée des contraintes fournissent à l'analyste tout un éventail de scénarios possibles. Les sources de données de même que les approches utilisées en ce qui concerne la présentation des données posent de véritables défis méthodologiques et pratiques. Ceux-ci peuvent à leur tour imposer des limites pratiques à l'étude de certaines des composantes du cadre à l'étude. Finalement, une meilleure compréhension des différentes techniques d'évaluation des données et de leurs incidences fournit au chercheur un point de référence qui lui permet d'examiner de façon critique tous ces coefficients.

Le chapitre qui suit porte sur certaines de ces questions et décrit et analyse divers coefficients et différentes interprétations de la viabilité financière.



Chapitre 5

Viabilité financière

5.1 Introduction

La documentation étudiée traite rarement de la «viabilité financière» d'une municipalité. Règle générale, les études prétendent que les «contraintes ou problèmes financiers» ont des incidences négatives sur la capacité d'une municipalité (Ferguson et Ladd, 1986). On ne retrouve nulle part dans les ouvrages publiés des allusions explicites au moment précis où les problèmes d'ordre financier transforment une municipalité viable en municipalité non viable.

Les caractéristiques financières et fonctionnelles des administrations locales ont reçu, jusqu'à présent, la plus grande attention. Souvent, les questions de gestion et de viabilité des collectivités sont passées au second plan, derrière les questions financières.¹ Ce sont également ces dernières questions qui ont attiré le plus l'attention des répondants à notre sondage pancanadien. L'importance accordée aux caractéristiques et problèmes d'ordre financier des municipalités ne devrait surprendre personne. On a déjà examiné l'importance et la prédominance de la fonction de prestataire de services. Les municipalités canadiennes financent les services qu'elles offrent de diverses façons : impôts fonciers locaux, tarification des services, autres redevances et subventions conditionnelles et inconditionnelles des paliers supérieurs. Une simple définition de la viabilité financière pourrait être la suivante : lorsque les sources de recettes ne permettent plus de répondre aux besoins de services des résidents, l'entité municipale n'est plus financièrement viable. Toutefois, cette simple définition soulève certaines questions :

- a) Est-ce qu'une municipalité devient automatiquement non viable si elle fait face à un moins-perçu en revenus ponctuel?
- b) Que se passe-t-il si les besoins (ou demandes) de services, en ce qui concerne les types ou les niveaux de services, sont trop élevés compte tenu des recettes disponibles?
- c) Que se passe-t-il si les sources de recettes sont trop faibles?

Le terme «difficultés financières» décrit peut-être plus exactement toute situation caractérisée par un moins-perçu en revenus. L'un des thèmes implicites qui revient constamment dans la documentation sur le sujet et les réponses à notre sondage est le suivant : la «non-viabilité» est associée à une *situation à long terme*, elle suppose des «tendances» et non des observations «ponctuelles», elle pose comme principe un certain nombre de variables négatives, et non seulement une ou deux, et elle suppose un «manque d'aptitude» de l'entité locale à faire face à ses obligations en ce qui concerne la fourniture des services minimaux que les résidents jugent désirables. Bref, il s'agit d'un état grave et chronique.

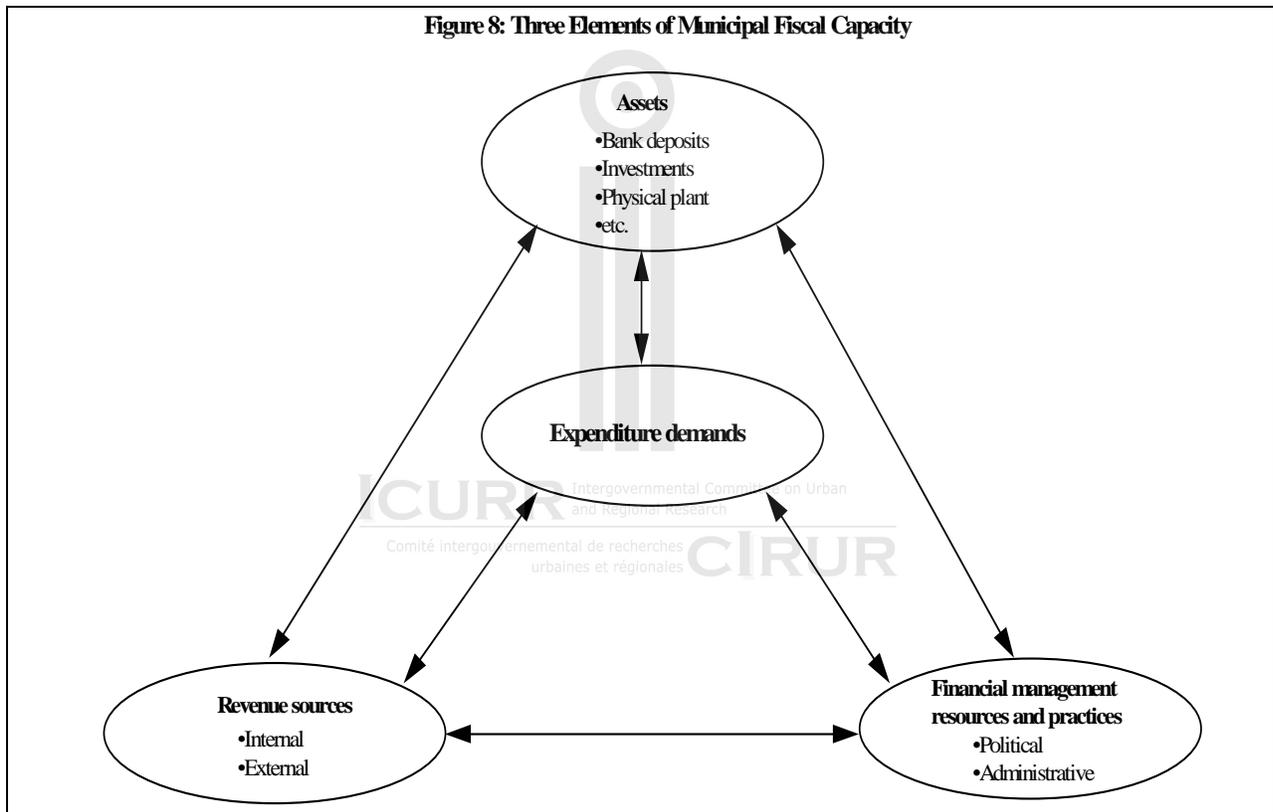
¹ Il convient de signaler que même si nous avons essayé d'utiliser le plus possible des ouvrages canadiens dans le cadre de notre projet de recherche, le présent chapitre, qui porte sur la viabilité financière et les coefficients et contraintes d'ordre financier, s'inspire en très grande partie de sources américaines, notamment les documents qu'ont publiés l'International City/County Managers Association (ICMA) et l'Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR). Ces deux organisations américaines ont publié beaucoup d'études sur l'évaluation de la situation financière des administrations publiques (notamment les administrations locales). L'ICMA, malgré son statut d'organisation américaine, est généralement perçue comme un organisme tout à fait nord-américain auquel participent de nombreux praticiens canadiens. Par exemple, Cy Armstrong, le spécialiste canadien très connu, est un ancien président de l'ICMA.

5.2 Capacité financière

Le concept de la capacité financière trouve ses racines dans les finances publiques appliquées et non dans les théories économiques. Il s'agit donc d'une *notion davantage axée sur le bon sens ou l'intuition qu'une catégorie analytique rigoureusement définie* (Barro, 1986). Malgré ce manque apparent de rigueur empirique, on déclare souvent que la capacité financière des administrations correspond à leur aptitude à générer les recettes dont elles ont besoin ou à leur habileté inhérente à cet effet.

5.3 Influences sur la capacité financière

La Figure 8 illustre les principaux facteurs qui influent sur la capacité financière d'une administration locale, à savoir la nature et l'importance de ses éléments d'actif, sa «capacité de gestion» et les transformations internes et externes de son assiette du revenu. Les demandes sur le plan des dépenses imposent divers niveaux de contraintes sur ces trois composantes de la capacité financière.



5.3.1 Éléments d'actif de la municipalité

Cette composante de la capacité des municipalités comprend les avoirs liquides, les biens fonciers, de même que les ressources humaines et organisationnelles d'une municipalité. Les éléments d'actif sont fortement influencés par les sources de recettes internes et externes de la municipalité et par sa capacité de gestion sur les plans administratif et politique (Douglas, McClew et autres, 1979). Les liquidités, les ressources humaines, les infrastructures physiques (bâtiments, etc.) et l'équipement (niveleuses, camions d'incendie, etc.) font partie de l'actif d'une municipalité. Certaines municipalités possèdent des actifs importants dans des sociétés de services publics. Ces éléments constituent une composante vitale de la capacité financière générale d'une municipalité.

5.3.2 Gestion des finances

Cette composante de la capacité financière globale d'une administration locale comprend sa capacité interne, des points de vue administratif et politique, d'entreprendre des initiatives proactives de renforcement de la capacité ou, sur le plan négatif, l'absence d'une telle capacité. Ce facteur déterminant de la viabilité, que nous avons étudié dans la section sur le renforcement de la capacité, constitue un aspect du cadre conceptuel de capacité (voir le tableau 2 de Douglas, McClew et autres, 1979).

5.3.3 Influences externes et internes

Quant à lui, cet aspect de la capacité financière peut se définir simplement comme les recettes maximales qu'une municipalité peut obtenir de sources internes et externes, compte tenu de son contexte (Ferguson et Ladd, 1986).

Barro (1986) étudie un certain nombre de propositions relativement à la capacité financière. Deux d'entre elles s'appliquent à notre discussion :

- a) La capacité financière d'une administration locale constitue un attribut d'un secteur donné et renvoie à l'aptitude à recueillir des recettes des organismes administratifs de ce secteur. Par exemple, la capacité financière des administrations locales renvoie à l'aptitude à mobiliser des fonds des administrations locales et de tous les conseils et commissions qui relèvent directement ou indirectement de sa compétence (offices d'aménagement, commissions des services publics, etc.).
- b) La capacité financière d'une administration locale renvoie à ses propres sources de recettes et non aux aides financières externes (du gouvernement provincial ou territorial). Cette proposition peut poser un problème dans le contexte canadien, étant donné que nombre d'entités locales des deux territoires ne sont pas financées à même leurs impôts fonciers, mais reçoivent plutôt des subventions globales du gouvernement territorial. Malgré la diminution des paiements de transfert des autorités provinciales ou territoriales, les aides financières des paliers supérieurs continuent de représenter une partie importante de l'assiette des recettes de la plupart des municipalités canadiennes. À l'heure actuelle, il existe dans les Territoires du Nord-Ouest des administrations locales qui disposent d'un pouvoir d'imposition foncière et dont la plupart des recettes proviennent de leurs impôts fonciers, et des administrations qui ne disposent pas de ce pouvoir d'imposition et qui sont entièrement subventionnées par le gouvernement territorial. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest revoit présentement les mécanismes de financement des municipalités.

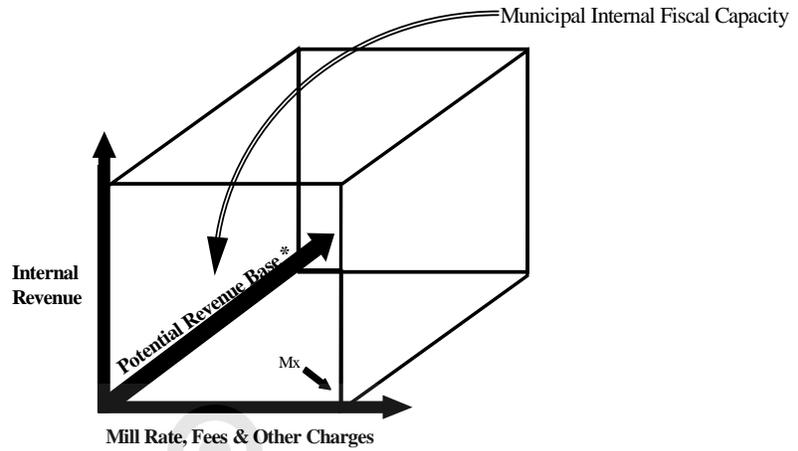
Compte tenu des définitions susmentionnées de la capacité financière des municipalités locales, on serait porté à penser que les collectivités ne disposant pas d'un pouvoir d'imposition foncière n'ont aucune capacité financière. Il est donc souhaitable, dans ce cas, d'ajouter un addenda à la définition afin de tenir compte des administrations municipales qui disposent clairement d'une certaine capacité financière, même si cela n'est pas dans le sens traditionnel. C'est ce que nous entendons lorsque nous

parlons de la «capacité financière externe» en tant que composante de la capacité financière globale ou générale d'une municipalité.

Les Figures 11 et 12 qui suivent illustrent le concept de la capacité financière et ses rapports avec les notions d'effort et de viabilité. Si la municipalité soumet ses sources internes de recettes (taux de millième, etc.) à des efforts supplémentaires ou qu'elle demande des aides financières supplémentaires aux paliers d'administration supérieurs, elle aura davantage de difficulté à absorber ces contraintes ou efforts supplémentaires. Il existe en effet un seuil au-delà duquel les contribuables refuseront de payer tout impôt supplémentaire (capacité interne) ou les administrations supérieures refuseront d'accéder à toute demande d'aide financière supplémentaire ou de verser des paiements de transferts additionnels (capacité externe). On parle alors de point ou plutôt de «zone» de non-viabilité.

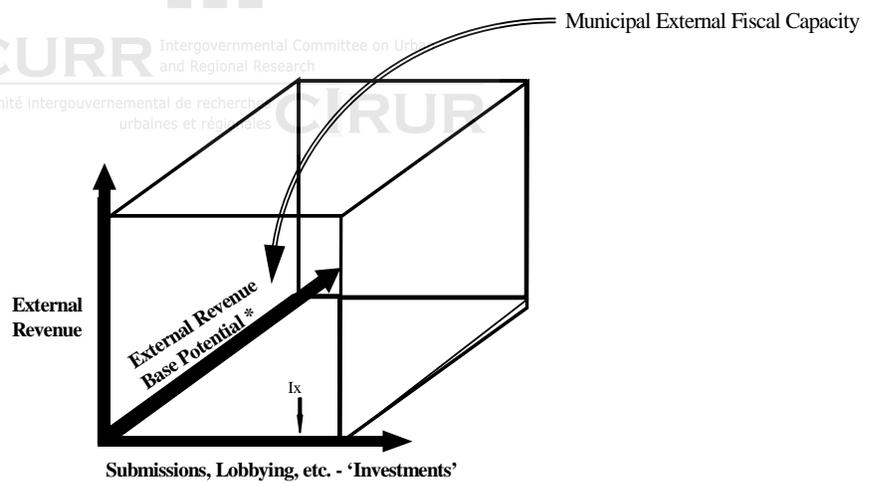


Figure 9: Municipal Fiscal Effort and Capacity



* - Assessment from residences, commercial and industrial properties, fees and charges, grants in lieu, etc.
 Ix - Theoretical outer limit of resident taxpayer tolerance or ability to pay - i.e., degree of 'effort'

Figure 10: Municipal Fiscal Effort and Capacity



* - Federal, provincial and territorial policies, programmes, projects, etc., with funding transfers
 Mx - Outer limit of municipality's investment tolerance - i.e., degree of "effort"

On exprime souvent l'effort fiscal sous forme de pourcentage de la capacité financière totale d'une municipalité servant à réunir des recettes. On peut interpréter ce genre de pourcentage de plusieurs façons, mais il signifie ordinairement une mesure relative de l'effort fiscal. Les administrations qui doivent faire un gros effort fiscal sont généralement considérées comme vulnérables face à diverses sources d'instabilité fiscale (révoltes des contribuables, etc.) (Reeder, 1990). Par conséquent, la capacité d'une municipalité qui doit faire un gros effort fiscal peut être soumise à des contraintes. Il en sera de même de sa viabilité. Les indicateurs d'effort sont assez souvent des taux d'imposition efficaces, comme des impôts fonciers.

On peut aussi décrire l'effort fiscal comme le taux de millième sur l'imposition foncière qui est appliqué à la capacité (évaluation imposable totale). Plus l'effort est grand, plus les contraintes sur la capacité interne de la municipalité sont considérables et plus la viabilité financière est menacée en cas d'incidents imprévisibles (fermeture de mines, problèmes graves d'infrastructures) ou de possibilités imprévisibles (projets d'investissement réunissant plusieurs municipalités). Il existe des rapports importants entre l'effort et la capacité et entre la capacité et la viabilité.

5.4 Perceptions de la viabilité financière des municipalités

Les pratiques financières des administrations municipales du pays sont, dans une certaine mesure, assujetties aux règles des provinces et territoires. Jusqu'à tout récemment, l'autonomie financière des municipalités était très limitée.² Ces règlements stricts semblent résulter du manque de reconnaissance que la Constitution accorde aux administrations locales. En effet, la Constitution ne reconnaît que les paliers d'administration fédéral, provincial et territorial. Le paragraphe 92 (8) de la Constitution stipule aussi que les administrations locales relèvent des provinces. Voilà pourquoi on dit souvent que les administrations locales sont les «créatures» ou les enfants des provinces et des territoires. En effet, les paliers supérieurs peuvent leur affecter les rôles, fonctions et normes qu'ils jugent appropriés aussi longtemps que ceux-ci n'empiètent pas sur leurs prérogatives ou celles des autorités fédérales prévues par la loi. Par exemple, un gouvernement provincial ne peut pas conférer à une municipalité le pouvoir d'ouvrir une banque ou d'imprimer de l'argent, car ces pouvoirs relèvent, en vertu de la loi, de la compétence exclusive du gouvernement fédéral. Toutefois, chaque province et territoire peut, dans le cadre des paramètres définis par la loi, désigner des fonctions, prendre des règlements et fixer les normes que doivent exercer ou respecter les institutions municipales. Chaque province a conçu le mode de fonctionnement de ses administrations locales comme elle l'entendait et adopté une démarche bien à elle en ce qui concerne de nombreuses questions, dont l'autonomie financière.

Ces différences se sont confirmées dès le début de notre projet de recherche. En effet, il est rapidement devenu apparent que chaque province et territoire avait adopté des démarches différentes et se servait de divers outils pour évaluer la situation financière des administrations locales sur son territoire. Par suite du fractionnement des municipalités au pays, il n'existe aucune ligne directrice nationale en matière de finances que doivent respecter les municipalités. De plus, il est difficile de définir des normes applicables et plusieurs problèmes d'ordre comparatif et définitionnel surgissent.

Nombre des définitions fournies par les provinces et les territoires de même que les outils servant à l'évaluation de la «viabilité» (au sens où l'entendaient les participants à nos sondages) ne sont pas employés par les paliers d'administration supérieurs pour évaluer la viabilité *en soi*, mais servent plutôt à définir les niveaux de subventions inconditionnelles ou à fixer les limites d'endettement des

² L'Alberta élimine actuellement nombre de ses paiements de transfert aux municipalités, mais leur confère, en même temps, une plus grande autonomie financière. L'Ontario propose aussi la réaffectation de plusieurs responsabilités financières (évaluation foncière, transfert des coûts des infrastructures routières et des services d'aide sociale aux municipalités et dépenses de l'éducation à la province).

administrations municipales. Néanmoins, les réponses que nous avons obtenues nous ont grandement aidé à comprendre les techniques d'évaluation utilisées à l'heure actuelle.

5.5 Évaluation financière

Les ouvrages ne définissent pas de façon précise des niveaux financiers stricts pour décrire la santé financière d'une municipalité. Même s'ils nous ont fourni un certain nombre d'indicateurs intéressants, les fonctionnaires provinciaux et territoriaux qui ont participé à notre sondage n'ont pas décrit un ensemble définitif de caractéristiques lorsqu'on leur a demandé de préciser ce qu'ils entendaient par «viabilité financière». Nous leur avons donné la définition de travail suivante : *Aptitude à soutenir et à élargir la base financière de la municipalité.*

Chacun des hauts fonctionnaires des gouvernements provinciaux et territoriaux que nous avons choisis a reçu, en mai et juin 1996, un sondage sur la viabilité financière des municipalités qui avait déjà fait l'objet d'un pré-test (les taux de réponse aux trois sondages figurent en annexe). Nos répondants comprenaient notamment les directeurs des services aux administrations locales, les directeurs de la recherche sur les administrations locales, les directeurs des finances des administrations locales et des employés de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Nos 14 répondants nous ont tous renvoyé leurs questionnaires (avec plus ou moins de détails). En outre, nous avons demandé, par téléphone, à cinq experts de différents domaines liés à la recherche sur les municipalités d'expliquer les résultats du sondage, de mettre à l'essai certains aspects du cadre conceptuel que nous étions en train de concevoir et de nous donner des idées et des points de vue qui n'avaient pas été mentionnés pendant le projet.

5.6 Définition de la viabilité financière selon les fonctionnaires des provinces

Les fonctionnaires des provinces et territoires ont défini le concept de «viabilité financière» de bien des façons :

- Aptitude à fournir les services prescrits en vertu de la loi ou dont a besoin la population au coût que celle-ci est prête à payer.
- Aptitude à exister en tant qu'organe permanent avec un accès à des ressources financières suffisantes pour assurer sa survie pendant un laps de temps prévisible et raisonnable, que sa base financière (et, par conséquent, le niveau de services offerts) s'accroît ou diminue.
- Aptitude d'une municipalité à assurer, sur le plan financier, et à fournir le niveau de services auquel s'attendent les contribuables.
- Aptitude d'une administration municipale ou communautaire à maintenir les niveaux actuels de services, à faire face aux bouleversements économiques et à répondre aux demandes liées à la croissance, au déclin et au changement.
- Aptitude à mobiliser suffisamment de fonds pour offrir un éventail fondamental de services à un niveau acceptable aux yeux des bénéficiaires et de l'ensemble des contribuables.
- Le terme «situation financière» désigne l'aptitude de l'administration locale à générer suffisamment de recettes pendant son exercice budgétaire normal pour payer ses dépenses et faire face à ses obligations financières, à payer tous les frais relatifs à ses affaires à long terme, à maintenir les niveaux de services actuels malgré les perturbations pouvant survenir à l'échelle régionale et locale, et à répondre aux demandes liées à la croissance naturelle, au déclin et au changement.
- Aptitude à recueillir suffisamment de recettes pour faire face aux obligations à court et à long terme. Il faut que les recettes suffisent à payer au moins les services essentiels minimaux dont les entreprises ont besoin pour fonctionner dans un environnement sain et sécuritaire et... les autres services que veulent les citoyens et les entreprises et dont ils ont besoin pour assurer leur croissance sur les plans économique, social et culturel.

- Aptitude à financer les infrastructures et services municipaux que le conseil municipal et les électeurs jugent nécessaires pour assurer la santé et la sécurité publique des citoyens, les économies et le bien-être social de la collectivité.
- Aptitude de la municipalité à soutenir la croissance de sa base économique (dénominateur de l'assiette fiscale) de façon à assurer des niveaux de services et des taux d'imposition stables.
- Capacité financière de répondre aux besoins de services à long terme de la collectivité.

5.7 Principaux thèmes

Il est possible de dégager des définitions susmentionnées un certain nombre de thèmes communs :

- Le concept de la viabilité comporte une composante de services. La viabilité est considérée comme l'aptitude à fournir un niveau fondamental de services et à maintenir les infrastructures nécessaires pour assurer ces services.
- Ces services fondamentaux visent à promouvoir la santé, la sécurité et le bien-être de la collectivité.
- La viabilité est un concept qui n'est pas statique dans le temps, mais qui perdure.
- La viabilité désigne l'aptitude à suivre l'évolution des conditions économiques internes ou externes, qu'elles soient positives (demandes résultant de la croissance) ou négatives (bouleversements économiques).

Les participants à notre sondage ont relevé ces principaux thèmes. Nombre des outils servant à opérationnaliser ces thèmes servent déjà aux évaluations financières (p. ex. pour établir les niveaux de subventions). Les répondants ont indiqué que les autres thèmes pourraient servir à l'élaboration du cadre conceptuel.

Notre sondage comprenait un certain nombre d'indicateurs de problèmes financiers qui peuvent nuire à la viabilité et qu'on retrouve dans divers types d'ouvrages et d'études (administration publique, finances publiques, etc.). Nous décrivons sommairement ces indicateurs ci-dessous et indiquons la source d'évaluation et, lorsque cela est approprié, les commentaires particuliers des participants à notre sondage.

Nombre des coefficients d'évaluation qui figurent dans la présente section sont adaptés de la publication de l'International City/County Management Association (ICMA) intitulée *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government* (1994). Les participants du secteur municipal ont souvent mentionné que ce guide constituait une source indispensable de renseignements sur l'évaluation des finances des municipalités et de solutions pratiques. Plusieurs des méthodes décrites dans cette publication peuvent être adaptées aux fins des municipalités canadiennes. Cependant, certaines, notamment les nombreux indicateurs de dettes, ne sont pas nécessairement applicables au Canada par suite des méthodes utilisées ici pour comptabiliser et financer les dettes et régler le taux d'endettement des municipalités.

Aux fins de la présente étude, les coefficients d'évaluation de la viabilité financière se regroupent comme suit : coefficients axés sur les recettes, coefficients axés sur les dépenses, et coefficients axés sur les dettes.

5.8 Coefficients axés sur les recettes

Les caractéristiques et tendances des administrations municipales sur le plan des recettes constituent des composantes importantes de leur situation financière générale. En effet, les niveaux et tendances des recettes sont essentiels et constituent des indicateurs directs de la capacité financière d'une municipalité. Étant donné que les impôts locaux constituent, dans la plupart des cas, la principale source de recettes d'une municipalité, l'aptitude à recueillir des recettes est principalement fonction des caractéristiques du régime d'imposition.

5.8.1 Aptitude à recueillir des recettes

On peut interpréter le terme générique «aptitude à recueillir des recettes» de plusieurs façons. Règle générale, la documentation étudiée et les participants à nos sondages considèrent que cette aptitude suppose une certaine évaluation de l'assiette fiscale ou constitue un indicateur de l'effort fiscal actuel.

L'assiette fiscale correspond habituellement au total de toutes les évaluations foncières, c'est-à-dire les évaluations résidentielles et commerciales. Elle exclut (dans la plupart des cas) les redevances des entreprises, la tarification des services, les droits de permis et les transferts intergouvernementaux. Les municipalités déterminent et perçoivent les recettes à incidence fiscale en appliquant un rapport ou un taux de millième, exprimé sous forme de dollars d'impôt par tranche de 1000 \$ de valeur évaluée, à la valeur réelle ou marchande des propriétés. Dans de nombreuses compétences territoriales, différentes «catégories» de biens fonciers sont assujetties à des taux de millième différents. Dans certaines provinces (notamment l'Île-du-Prince-Édouard et l'Ontario), les biens résidentiels sont imposés à un taux inférieur au taux de millième intégral, contrairement aux biens commerciaux et industriels qui, eux, sont imposés à 100 pour 100. En fait, dans la plupart des provinces, certains écarts par rapport au taux du millième officiel sont permis, c'est-à-dire qu'on impose un taux *inférieur* sur les biens résidentiels. La seule exception est la Colombie-Britannique, où la prise en charge par le gouvernement provincial des impôts scolaires prélevés sur les biens non résidentiels a entraîné une diminution du pourcentage des impôts scolaires que doivent payer les propriétaires de biens commerciaux et industriels (Bird et Slack, 1993).

De nombreux répondants ont souligné que l'«effort fiscal», c'est-à-dire l'importance utile qu'une administration locale accorde à son assiette fiscale, constitue un coefficient. Par exemple, certains ont signalé que les impôts constituent la source de recettes la plus facile à évaluer. En effet, certaines provinces se servent de cet outil lorsqu'elles étudient divers types de demandes de subventions (Nouvelle-Écosse, Yukon et Territoires du Nord-Ouest), notamment les subventions d'équipement (Colombie-Britannique). Même si l'effort fiscal n'est généralement pas utilisé comme un indicateur financier global, il sert néanmoins à étudier les cas où la viabilité d'une municipalité peut être remise en question. Ce coefficient sert aussi à approuver les débentures ou d'autres instruments de financement de la dette (Manitoba).

La question de l'utilisation des niveaux contrairement aux tendances surgit dans le débat sur les coefficients axés sur les impôts. Par exemple, les Territoires du Nord-Ouest, lorsqu'ils calculent la subvention de péréquation à accorder aux municipalités disposant d'un pouvoir d'imposition foncière, surveillent les fluctuations importantes et les tendances à la hausse ou à la baisse, et non les niveaux ponctuels. En fait, la plupart des provinces et des territoires ne considèrent pas le niveau d'effort fiscal comme important. Après tout, chaque administration locale offre des niveaux de services différents qui peuvent exiger des degrés différents d'effort fiscal.

5.8.2 Coefficients axés sur le nombre d'habitants ou de résidences

Selon certains des participants à notre sondage, le niveau d'imposition peut être exprimé sous forme de rapport selon le nombre d'habitants ou de résidences, et le choix de ce rapport varie considérablement à l'échelle du pays. En Colombie-Britannique, par exemple, le coefficient axé sur le nombre d'habitants ne signifie pratiquement rien dans les collectivités qui comptent un pourcentage élevé de résidents saisonniers. Dans ces cas, selon les conclusions d'une étude menée dans cette province, le coefficient de dollars par résidence brosse un tableau plus fidèle du fardeau financier. Ce coefficient joue un rôle important dans l'examen du fardeau financier à la suite de nouveaux emprunts ou l'évaluation des incidences d'une perte ou du coût d'un «nouveau» service à la maison «moyenne». En Ontario, de nombreux autres coefficients fiscaux ont été utilisés, notamment les impôts résidentiels moyens en tant que pourcentage du revenu brut par ménage, les dollars fiscaux par pied carré d'espaces à bureau selon la catégorie du bâtiment et les dollars fiscaux par pied carré d'espaces commerciaux dans les centres commerciaux. Si les lignes de tendance de ces coefficients sont à la hausse, cela pourrait indiquer que la municipalité a ou aura bientôt du mal à maintenir les niveaux actuels de services.

5.8.3 Coefficients des fonds de réserve

On entend par fonds de réserve d'une municipalité l'ensemble des sommes qu'une municipalité met de côté, pendant un certain laps de temps, pour financer un projet donné. Par exemple, un fonds de réserve peut être ouvert aux fins de financer l'achat d'un camion-incendie. La municipalité affectera des fonds à ce poste budgétaire jusqu'à ce qu'il comprenne suffisamment d'argent pour financer l'achat en question. Si la province ou le territoire autorise la création de fonds de réserve, il restreint habituellement les fins auxquelles ces fonds peuvent servir. Règle générale, les sommes se trouvant dans un fonds de réserve ne peuvent servir qu'au financement de l'article prévu.

Nous avons inclus dans le sondage les coefficients de fonds de réserve afin de traiter de la faculté d'adaptation des municipalités aux changements soudains et importants (désastres naturels, déclin économique, etc.) qui peuvent grandement menacer leur capacité financière. Un fonds de réserve, qu'il soit soumis ou non à des restrictions, peut constituer une source d'argent facilement accessible.

Même si certains des participants au sondage ont reconnu que l'on surveille le solde des fonds de réserve, ce coefficient n'est généralement utilisé qu'en combinaison avec d'autres coefficients. Toutefois, le rapport des fonds de réserve (par exemple, en tant que pourcentage des recettes totales) ne sert apparemment pas à l'évaluation de la viabilité ou n'est même pas surveillé à intervalles réguliers. Néanmoins, on se sert, à certaines fins internes, de ce rapport comme ligne directrice lorsqu'on détermine les niveaux de subventions inconditionnelles. Un fonctionnaire provincial a même donné à entendre que les réserves à court terme devraient correspondre à 25 pour 100 des dépenses de fonctionnement. Cette pratique sert à contrer la dépendance vis-à-vis des emprunts à court terme et des marges de crédit.

Règle générale, le solde des fonds de réserve ne sert pas directement à évaluer l'envergure des problèmes financiers d'une entité municipale. Toutefois, un répondant de la Colombie-Britannique a reconnu que la diminution des réserves, au moment où les autres sources de recettes sont également en train de décroître, constitue probablement un indicateur important d'une crise imminente de viabilité financière. Qu'elle constitue ou non un indicateur de viabilité particulièrement négatif, la diminution des réserves peut soit représenter un signe avant-coureur, soit révéler l'existence de contraintes réelles sur la capacité financière d'une administration locale.

5.8.4 Rapport entre l'assiette fiscale et les paiements de transfert des gouvernements provinciaux et territoriaux

Les transferts intergouvernementaux constituent une partie importante (bien que décroissante) de l'assiette globale des revenus de la plupart des municipalités. Les répondants à nos sondages ont déclaré que ce rapport ou coefficient pourrait servir à évaluer l'envergure des difficultés financières. Notre objectif était donc d'examiner l'utilité d'un tel coefficient afin d'évaluer les incidences du retrait ou de la réduction des paiements de transferts intergouvernementaux sur la capacité financière externe de la municipalité. Peu de répondants se sont servis de ce coefficient en tant qu'indicateur de viabilité, mais certains ont quand même estimé qu'il permettait de surveiller les tendances de ce rapport.

L'utilisation des paiements de transfert en tant qu'indicateurs autonomes constitue une technique plus répandue. Lorsque ces recettes servent à financer une partie importante des dépenses de fonctionnement, leur diminution est susceptible d'avoir des incidences importantes sur les services ou de forcer l'accroissement des recettes d'autres sources, comme les impôts fonciers.

En Colombie-Britannique, les paiements de transferts intergouvernementaux ne constituent pas un coefficient spécifique, mais ils doivent figurer sur les avis d'imposition foncière des municipalités afin d'informer les propriétaires fonciers de l'importance de l'appui financier du gouvernement provincial. Le gouvernement provincial estime que ce coefficient permet grandement de sensibiliser la population aux changements intervenant dans l'analyse d'une composante de revenus donnée qui échappe au contrôle de l'administration locale.

Quant à lui, le gouvernement du Yukon évalue ce niveau à l'interne, en se servant du rapport entre les paiements de transferts et les recettes totales. Ce rapport peut se situer entre 25 pour 100 et 75 pour 100. Toutefois, ce coefficient est généralement considéré comme trop subordonné à d'autres facteurs variables, comme les exigences particulières sur les plans des infrastructures et des programmes, pour être particulièrement utile en tant qu'indicateur unique de contrainte.

5.8.5 Coefficient fondé sur un taux croissant d'arriérés d'impôts

Chaque année, certains propriétaires de maisons ou de commerces ne paient pas leurs impôts fonciers. Même si chaque compétence territoriale a instauré un système en vue de recouvrer, en tout ou en partie, les impôts impayés, ce système est complexe et peut souvent soulever des problèmes de nature politique dans les petites collectivités. Parfois, il peut même s'écouler plus de trois ans depuis le défaut d'acquiescement des impôts fonciers avant qu'une vente pour impôts municipaux ne soit tenue pour recouvrer une partie, du moins, de l'arriéré impayé.

Si le pourcentage d'arriéré s'accroît avec le temps, cela peut indiquer un déclin général de la santé économique de la municipalité. En outre, si le laps de temps pendant lequel les arriérés restent impayés se prolonge et que le niveau d'arriérés augmente, la municipalité disposera de moins en moins de liquidités pour faire face à ses obligations financières (ICMA, 1994).

Même si quelques provinces ou territoires considèrent les tendances et niveaux en matière de non-paiement des impôts fonciers comme des coefficients de l'efficacité administrative, et non comme des menaces directes à la capacité ou à la viabilité des municipalités, la plupart des administrations territoriales surveillent ces niveaux et tendances à des degrés divers.

Quelques provinces et territoires considèrent ce coefficient comme très utile et surveillent étroitement les tendances au non-paiement. Par exemple, une province a fixé un plafond de non-paiement de 10 pour 100. Si une municipalité dépasse ce plafond, la province veut savoir ce qui arrive, quels types de biens fonciers sont visés et quelles mesures sont prises pour régler le problème.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, on surveille les impôts à recevoir afin de voir si les municipalités accumulent des arriérés élevés qui peuvent avoir des incidences sur la disponibilité des fonds de

roulement et les obliger peut-être à faire des emprunts à court terme. La Nouvelle-Écosse, quant à elle, insiste pour que les municipalités financent des provisions pour moins-value³, ce qui les incite à limiter au minimum les arriérés d'impôts fonciers.

5.9 Coefficients axés sur les dépenses

Pour les besoins de la présente étude, les coefficients axés sur les tendances ou modèles de dépenses d'une municipalité ont été regroupés dans deux grandes catégories : coefficients généraux d'efficacité gouvernementale ou administrative et coefficients de point de repère des dépenses.

Les coefficients de financement des dépenses permettent d'illustrer la répartition des fonds entre les programmes. Certaines études comparatives se fondent sur les coefficients axés sur les dépenses. Toutefois, on estime que la plupart des indicateurs de dépenses ne servent, tout au mieux, qu'à illustrer les choix politiques et administratifs des municipalités et non à évaluer leurs difficultés financières. Par exemple, des modèles de dépenses élevées dans la catégorie des affaires administratives peuvent indiquer soit des inefficiences administratives qui résultent de mauvaises pratiques de gestion, soit une capacité administrative accrue par suite de dépenses élevées dans les domaines de la formation et du perfectionnement du personnel.

5.9.1 Rapport entre les dépenses d'affaires administratives et la fourniture de services

Quelques répondants à notre sondage ne se servent pas de cet indicateur, mais ont manifesté un certain intérêt envers la capacité de l'indicateur d'évaluer les actions et initiatives d'une municipalité. Ils estiment en effet que dans les petites municipalités, les équipements publics (infrastructures routières, eau, etc.) s'autofinancent et que les dollars fiscaux sont presque tous consacrés aux activités du conseil et au fonctionnement administratif de la municipalité. Dans ces cas, les dépenses fiscales sembleraient presque entièrement axées sur la gestion et «l'identité communautaire» liée au statut de la municipalité, et non sur la prestation des services.

La Nouvelle-Écosse reconnaît l'influence importante que le niveau des dépenses d'affaires administratives peut avoir sur la situation générale d'une municipalité. On exclut ce poste du calcul des subventions afin de veiller à ce que les municipalités ne tentent pas d'accroître leurs dépenses à ce chapitre afin d'obtenir des subventions de fonctionnement plus importantes.

Ce coefficient, comme bien d'autres indicateurs, n'est pas parfait. En Ontario, par exemple, les données sur les affaires administratives générales peuvent varier d'une municipalité à l'autre. Par exemple, certaines municipalités considèrent le service de la dette comme une dépense d'affaire administrative, tandis que d'autres l'incluent dans les dépenses du bureau ou du service qui a contracté la dette.

Plusieurs autres compétences territoriales n'utilisent pas cet indicateur et ne s'en serviraient pas pour évaluer la viabilité d'une municipalité. Néanmoins, toutes reconnaissent que ce coefficient a une certaine valeur en tant que descripteur de choix de services et des dépenses qui en résultent.

5.9.2 Indicateur d'analyse comparative

Les indicateurs d'analyse comparative et autres indicateurs de rendement sont très à la mode dans les ouvrages actuels d'administration publique (Miller et Miller, 1992; Palmer, 1993; Fischer, 1994;

³ L'exigence concernant la constitution d'une provision pour moins-value est un outil dont se sert le gouvernement de la Nouvelle-Écosse pour veiller à ce que les municipalités n'accumulent pas des niveaux élevés d'arriérés. La municipalité est tenue d'inscrire dans son passif un montant calculé au moyen de formules fondées sur la moyenne des impôts à recevoir, ou une combinaison des pourcentages des impôts fonciers commerciaux et des taxes d'affaires impayés, sauf si elle a adopté une politique de vente d'un bien foncier pour impôts municipaux.

Midwinter, 1994). L'évaluation du rendement ne constitue certainement pas un phénomène nouveau pour les administrations locales du pays. Par exemple, en 1980, la ville de Thunder Bay a mis au point un manuel sur l'évaluation du rendement intitulé Performance Measurement Manual and Catalogue.

On peut définir les coefficients d'évaluation du rendement comme des outils quantitatifs ou qualitatifs qui permettent de déterminer si les programmes ou services atteignent effectivement et efficacement les objectifs fixés. Ces instruments permettent aux conseils municipaux d'obtenir des renseignements importants sur les incidences de leurs projets et initiatives. Compte tenu des coefficients utilisés, ces renseignements peuvent revêtir diverses formes, mais leur objectif premier consiste à évaluer les réalisations actuelles d'une municipalité et à prévoir, par conséquent, les changements ou améliorations à apporter ultérieurement (Ville de Thunder Bay, 1980).

Les coefficients axés sur le rendement proviennent habituellement de repères qui ont été fixés à la suite soit de la comparaison de municipalités de même taille et possédant des caractéristiques identiques sur le plan de la fourniture de services, soit de l'examen de niveaux internes et autonomes en fonction de normes fixées à l'avance. Ces coefficients mettent habituellement l'accent sur les points suivants :

- *l'efficacité* ou le rapport entre le service fourni et le coût du service (tonnes d'ordures ménagères recueillies par tranche de 1 000 \$ de dépenses, etc.)
- *l'efficacité* ou la réalisation du but ou de l'objectif fixé (les ordures ménagères sont-elles recueillies, le sont-elles à l'heure prévue, etc.)
- *la charge de travail/la demande* ou l'ampleur du service fourni (nombre de sacs d'ordures ménagères recueillis)
- *l'économie* ou le c t (c t de la collecte d'une tonne d'ordures ménagères).

Contrairement aux municipalités américaines, la plupart des municipalités canadiennes n'utilisent pas encore les indicateurs d'analyse comparative en tant qu'outils d'évaluation comparative des efforts de diverses municipalités. Certaines croient que les raisons pouvant expliquer un succès ou un désastre financier sont trop complexes pour être évaluées par un coefficient axé sur une seule variable ou une variable simpliste qui sert de point de référence. D'autres estiment, quant à elles, que les variables à l'origine des points de référence (comme la longueur de la tournée du camion à ordures) peuvent ne pas être comparables d'une zone de service à une autre.

Toutefois, les participants à notre sondage s'intéressaient grandement à l'élaboration d'indicateurs de ce genre en tant qu'outils de référence et, éventuellement, à leur utilisation pour jeter les bases des politiques futures.   mesure que ce domaine prend de l'ampleur au Canada, de nombreux répondants et intervenants clés estiment que la mesure du rendement constituera un outil important d'évaluation de la capacité fiscale et des difficultés financières d'une municipalité.

5.10 Coefficients axés sur la dette et le déficit

À l'instar d'un ménage ou d'une entreprise du secteur privé, une municipalité doit parfois contracter des emprunts à court ou à long terme pour faire face à ses obligations. Les emprunts font donc partie des finances municipales. Règle générale, les municipalités contractent des dettes à court terme en cas de problèmes de trésorerie ou pour financer des projets d'immobilisation (ICMA, 1994).

Dans certaines provinces, comme en Ontario, des problèmes de trésorerie peuvent parfois survenir entre le moment où nombre de paiements prévus par la loi doivent être faits aux conseils locaux (conseils scolaires, conseils de services sociaux, etc.) et la date de versement des impôts municipaux. Afin de faire face à ses obligations de même qu'à ses besoins quotidiens de trésorerie, une administration locale peut être obligée de contracter un emprunt à court terme auprès d'une institution financière ou d'un organisme de crédit municipal.

Dans d'autres situations, une administration locale empruntera sur son assiette fiscale afin d'assurer un niveau de services acceptable ou d'offrir de nouveaux services (phénomène de plus en plus rare de nos jours!). À l'instar de toute autre dette, les intérêts que doit payer une municipalité peuvent être élevés. Théoriquement, l'administration locale devrait planifier le remplacement de ses immobilisations bien à l'avance ou, si cela est possible, créer des fonds de réserve à cette fin.

Même si l'on reconnaît qu'une mauvaise gestion des dettes ou un taux élevé d'endettement peut nuire à la viabilité d'une municipalité, il faut aussi avouer que l'établissement du niveau d'endettement ou du plafond de la dette maximal d'une municipalité peut s'avérer une opération complexe. L'Ontario, par exemple, impose un plafond arbitraire. Ce plafond, bien qu'artificiel, limite la capacité d'emprunt des municipalités pour faire face à leurs besoins de capitaux. Cependant, plusieurs municipalités peuvent rester viables bien au-delà de ce plafond, notamment si leurs dettes se trouvent dans des obligations à long terme (par exemple, une usine de filtration de l'eau). Ces dettes sont bien garanties et les probabilités de non-paiement sont minimales. Une estimation plus précise de la capacité d'une municipalité de rembourser ses emprunts pourrait se fonder sur un indice du fardeau par habitant et par ménage et les tendances relatives à l'assiette fiscale de la municipalité.

Les discussions actuelles sur les mesures de réglementation des dettes et des déficits révèlent que de nombreux intervenants accordent souvent la préférence à des mesures moins arbitraires et davantage liées à la situation économique d'une municipalité. Par exemple, on a proposé que le calcul de la limite d'endettement d'une municipalité comprenne les catégories suivantes : «fardeau fiscal municipal total par ménage», «autres dépenses types» et «revenu moyen des ménages».

Les coefficients de comparaison de l'endettement sont difficiles à établir par suite des attitudes et des politiques différentes relatives aux niveaux et types de dettes d'une province à l'autre ou d'un territoire à l'autre. En effet, chaque province et territoire a défini ses propres niveaux et coefficients d'endettement des administrations locales et élaboré différentes méthodes de fixation de ces niveaux. En outre, le poids qu'elles affectent à l'importance de l'endettement et du déficit peut varier. Par exemple, le Yukon se contente de surveiller le taux d'endettement d'une année sur l'autre, tandis que d'autres gouvernements (l'Ontario et l'Alberta, par exemple) se montrent beaucoup moins indulgents. La gamme des institutions de financement de la dette auxquelles ont recours quelques provinces et territoires complique encore plus la diversité des approches utilisées. Dans certaines provinces, par exemple, il existe une institution spéciale qui a pour unique but de financer les dettes des municipalités (la Corporation de financement des municipalités du Nouveau-Brunswick ou l'office de financement des municipalités de la Colombie-Britannique). Dans d'autres provinces (l'Ontario, par exemple), les municipalités locales peuvent contracter des prêts auprès d'institutions financières du secteur privé.

5.10.1 Rapport entre le niveau d'endettement et l'assiette fiscale

L'Alberta s'est servie de ce coefficient par le passé, mais utilise maintenant le rapport entre le service de la dette et les revenus actuels. La province a fixé, par règlement, des limites. En effet, les dettes (à court et à long terme) ne doivent pas dépasser 150 pour 100 des recettes et le service de la dette ne doit pas être supérieur à 25 pour 100 des recettes. L'Alberta accorde beaucoup d'importance à ce coefficient, qu'elle considère comme un très bon indice de viabilité. Selon les répondants de l'Alberta, ce coefficient pourrait servir à établir la non-viabilité d'une municipalité.

Certaines provinces utilisent ce coefficient pour calculer la limite d'emprunt des municipalités (par exemple, la Colombie-Britannique et le Manitoba) ou les niveaux de subventions (par exemple, les Territoires du Nord-Ouest). D'autres coefficients sont également utilisés en ce qui concerne les niveaux d'endettement : niveau d'endettement par habitant, niveau d'endettement par ménage, niveau du service de la dette en tant que pourcentage des recettes de fonctionnement, et niveau du service de la dette en tant que pourcentage des recettes propres.

5.10.2 Déficit de fonctionnement

Chaque province envisage les déficits de fonctionnement et leur importance sur la viabilité d'une municipalité de façons différentes. Par exemple, certaines interdisent aux municipalités d'accumuler tout déficit de fonctionnement, tandis que d'autres peuvent les autoriser pendant une période donnée.

L'Alberta, par exemple, autorise les déficits de fonctionnement pendant trois ans, mais le déficit doit être comblé l'année suivante. Autrement dit, les municipalités sont légalement tenues, en vertu de la Municipal Government Act (article 244), d'équilibrer le total des dépenses et des transferts avec le total des recettes et des transferts sur une période de trois ans. Selon un de nos répondants albertains, la plupart des déficits sont faibles et peuvent être comblés facilement. La situation se complique lorsqu'une dépense importante engagée pendant la troisième année doit être comblée durant la quatrième année.

La Colombie-Britannique, quant à elle, interdit les déficits de fonctionnement. Tout indice révélant que les dépenses courantes dépassent les recettes courantes plus les affectations des excédents préexistants ou les comptes de réserve donne lieu à l'adoption de mesures immédiates. Un des répondants de la Colombie-Britannique a indiqué que le niveau de dépendance par rapport aux réserves et excédents préexistants en vue de compenser les dépenses constitue un indice critique.

5.10.3 Niveau et tendance du passif à court terme en suspens

On entend par passif à court terme la somme de toutes les dettes exigibles à la fin de l'exercice financier, y compris les dettes à court terme, la portion courante des dettes à long terme, tous les comptes fournisseurs et le passif accumulé (ICMA, 1994). Même si les emprunts à court terme constituent une façon acceptable de faire face aux problèmes provisoires de trésorerie, une augmentation du montant de dettes à court terme impayées à la fin de plusieurs années consécutives peut être révélatrice de problèmes de viabilité.

En Alberta, le niveau de passif à court terme fait partie du calcul de la limite de l'endettement. Il semble qu'une augmentation des emprunts à court terme par suite de l'impossibilité d'utiliser des éléments d'actif constitue un indicateur important de la diminution de la viabilité d'une municipalité. Cela équivaut à essayer de payer les dépenses d'un ménage exclusivement avec des cartes de crédit. À un moment donné, le système s'effondre quand les recettes ne suffisent plus à faire les paiements mensuels «faciles» (un répondant albertain). Nombre des personnes interrogées (notamment de l'Ontario) ont indiqué une approche stricte semblable en ce qui concerne les niveaux élevés de passif à court terme ou le passif à court terme persistant.

De tous les coefficients d'évaluation de l'endettement et du déficit, celui-ci semble être le plus révélateur de difficultés sur le plan de la viabilité. L'incapacité de rembourser les emprunts à court terme est beaucoup plus grave qu'un niveau élevé d'endettement (quel que soit le coefficient utilisé). On peut comparer cette situation au propriétaire d'une maison qui a contracté un prêt hypothécaire. Il peut rembourser ce prêt au moyen de paiements fréquents et réguliers afin de réduire les intérêts et le principal. Le créancier hypothécaire n'accorde pas beaucoup d'importance au niveau de l'hypothèque tant et aussi longtemps que le propriétaire fait ses paiements. Toutefois, si celui-ci fait défaut de payer son hypothèque deux ou trois fois ou, autrement dit, s'il ne respecte pas ses obligations financières, le créancier hypothécaire commencera à s'inquiéter.

5.11 Autres évaluations des difficultés financières

Outre les méthodes qui se fondent sur les coefficients traditionnels de recettes, de dépenses et de niveaux d'endettement, d'autres méthodes novatrices ont été proposées pour évaluer la situation financière d'une municipalité. Par exemple, Otto et Edelman (1992) ont proposé d'examiner le nombre d'ententes innovatrices qu'une municipalité adopte dans le domaine de la prestation des services et de le comparer à son taux de difficultés financières. On procède ensuite à une analyse de l'existence ou de l'absence de rapports entre plusieurs indicateurs socio-économiques (situation financière de l'administration locale, recettes, taille de la collectivité) et le niveau d'innovation de la municipalité.

Les auteurs examinent par la suite pourquoi les municipalités font preuve de créativité. L'«hypothèse des innovations induites», une théorie mise au point par Hayami et Ruttan (1981), suppose que les innovations technologiques résultent, en partie, d'une pénurie perçue ou, plus généralement, d'une modification de la conjoncture économique. Il est approprié, dans ce cas, de dire que la nécessité est mère d'invention.

Hayami et Ruttan ont appliqué cette hypothèse aux municipalités et examiné les pertes de recettes et le déclin de l'assiette fiscale dans certaines municipalités. Ils pensaient que ces facteurs inciteraient les fonctionnaires municipaux à trouver de nouvelles méthodes de prestation de services publics non axées sur les impôts fonciers, comme la réorganisation interne au sein de la structure existante, le regroupement des fonctions (partage des installations physiques et des ressources humaines), le regroupement sur le plan géographique, et la privatisation.

L'étude, réalisée en 1981, prétendait qu'il existe des rapports entre les préférences de la collectivité en ce qui concerne les innovations organisationnelles et les indicateurs de la situation financière, les indicateurs de la taille de la collectivité et les indicateurs de l'accès aux ressources en capital humain. Les auteurs ont mis les hypothèses suivantes à l'essai :

- Les collectivités aux prises avec d'importantes difficultés financières sont plus susceptibles que les autres de chercher de nouvelles formes de ressources.
- Les collectivités plus importantes sont plus susceptibles que les autres d'adopter diverses mesures comme les économies d'échelle et les ressources spécialisées (voir Douglas, McClew et autres, 1979 pour ce qui est des modèles relatifs à la taille et aux innovations).
- Le recours aux innovations est plus probable dans les municipalités qui ont un plus grand accès à du capital humain.
- La totalité de l'imposition est inversement reliée aux difficultés financières, donc reliée négativement aux innovations.

À la conclusion de leur étude, les auteurs ont pu confirmer la plupart de ces hypothèses, même si certaines ne l'ont été que de façon marginale. Cette étude est l'une des rares à porter exclusivement sur l'utilisation d'autres sources de recettes et sur leurs rapports avec les caractéristiques de la collectivité.

Même s'il s'agit là d'une méthode intéressante et novatrice d'évaluation des difficultés auxquelles fait face une municipalité, les répondants des gouvernements provinciaux et territoriaux n'estiment pas que le taux de fourniture de services au moyen de solutions de rechange constitue un bon indicateur de la capacité ou de la viabilité d'une municipalité. Ils ont signalé que même si l'utilisation de ce coefficient pourrait être intéressante, elle résulterait davantage d'un choix administratif du conseil que de son rôle éventuel en tant que coefficient de la viabilité. Autrement dit, il s'agit plus d'un indicateur de la culture organisationnelle ou d'un style administratif ou politique particulier.

5.12 Résumé — Viabilité financière

Même s'il n'existe aucun coefficient global de la viabilité financière, ni aucune définition rigide de ce concept, on trouve tout de même un grand nombre d'ouvrages sur la capacité financière des municipalités et ses variables constitutives. La variabilité de ces coefficients est une caractéristique des administrations locales. En effet, chaque municipalité peut, compte tenu des règlements et lignes directrices pris en application de la loi, choisir les types et niveaux de services qu'elle fournira aux contribuables. Les résidents d'une municipalité peuvent payer des impôts fonciers considérablement plus élevés que ceux de la municipalité voisine, mais les services qu'ils reçoivent peuvent aussi être de meilleure qualité. Une municipalité peut aussi décider d'accorder plus d'importance à sa fonction de «représentation» qu'à sa fonction de «prestataire de services». Dans ce cas, les dépenses d'affaires administratives peuvent être plus élevées par suite, par exemple, de la tenue d'assemblées publiques plus fréquentes, d'heures d'ouverture des bureaux plus longues, ou des frais de perfectionnement professionnel du personnel et des membres du conseil. Les résidents peuvent aussi accepter que la municipalité mette davantage l'accent sur le processus, même si cela peut vouloir dire que l'achat de la nouvelle Zamboni pour le centre communautaire doit être reporté. Malgré ces complexités, il est quand même possible de définir certains indicateurs généraux de la viabilité financière d'une municipalité.

Les concepts de capacité, d'efforts et de contraintes font partie intégrante de la définition de la viabilité, tant financière que générale. Comme nous l'avons vu dans les Figures 9 et 10, il est possible de définir la capacité financière comme la quantité maximale de ressources qui peuvent être exploitées grâce à l'effort maximal exercé sous forme de recettes perçues. Cet effort peut être interne (niveau optimal de perception des recettes fiscales) ou externe (niveau de dépendance de la municipalité à l'égard des transferts intergouvernementaux optimaux sur le plan théorique). Le déclin de ces indicateurs peut être synonyme de diminution de la viabilité de la municipalité.

Pour ce qui est des coefficients particuliers, ceux qui se fondent sur les *caractéristiques des recettes* sont les plus répandus dans la documentation étudiée et les réponses des sujets interrogés. Par exemple, *l'aptitude à mobiliser des recettes* est considérée comme un bon indicateur de la capacité d'une municipalité et, par conséquent, de sa viabilité. Les coefficients axés sur les dépenses ne sont pas d'une grande utilité, car la variabilité des catégories de dépenses d'une région à l'autre empêche toute application de normes uniformes. Néanmoins, ce genre de coefficients gagne en popularité à mesure que les paliers d'administration supérieurs s'intéressent de plus en plus à la normalisation en tant qu'outil d'évaluation. Les provinces et les territoires réglementent rigoureusement les niveaux d'endettement et de déficit des municipalités canadiennes. Sur le plan administratif, les coefficients sont utilisés pour déterminer le moment où ces niveaux sont dépassés.

Le tableau 2 ci-dessous résume les conclusions de notre examen des coefficients. Il décrit les coefficients visés, leurs principales caractéristiques et les questions posées. Il importe de se rappeler que ce tableau ne présente qu'un certain nombre d'indicateurs et un échantillon limité de questions. De

nombreuses autres questions et interprétations sont possibles, voire souhaitables, afin de mieux comprendre le concept de la viabilité financière.

Tableau 2 : Indicateurs de viabilité financière

Coefficients	Questions	Indicateurs
Recettes	<p><i>Est-ce que l'effort fiscal risque d'avoir des effets négatifs sur la capacité financière de la municipalité?</i></p> <p><i>Est-ce que les fonds de réserve sont en train de s'amenuiser?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation/diminution du taux de millième • Augmentation/diminution du taux d'imposition par habitant ou par pied carré • Augmentation/diminution de l'assiette d'évaluation résidentielle ou commerciale • Indices d'une «révolte» des contribuables/de satisfaction des contribuables (augmentation/diminution de la fréquence des plaintes liées aux impôts) • Augmentation diminution des arriérés d'impôts fonciers • Augmentation/diminution des fonds de réserve et augmentation/diminution des sources d'autres recettes
Dépenses	<p><i>Est-ce que les niveaux et tendances en matière de dépenses se comparent à ceux d'autres municipalités semblables?</i></p> <p><i>Est-ce que les dépenses sont appropriées ou administrées efficacement de façon à répondre aux besoins de services au niveau local?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation/diminution du coût unitaire par rapport à d'autres municipalités semblables • Prestation de certains services à intervalles peu fréquents ou irréguliers/réguliers
Dettes	<p><i>À combien s'élèvent les dettes de la municipalité?</i></p> <p><i>À combien s'élève le déficit de la municipalité?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation constante/diminution constante du niveau des dettes à court terme à la fin des exercices financiers • Augmentation/non-augmentation du déficit pendant plusieurs années consécutives

Manifestement, il existe un grand nombre de coefficients empiriques sur lesquels on peut se fonder pour élaborer, du point de vue financier, le cadre conceptuel de la viabilité des municipalités.

Chapitre 6

Viabilité de la gestion

6.1 Introduction

Comme nous l'avons déjà mentionné, le rôle des administrations publiques de tous les niveaux au pays est en pleine évolution par suite de diverses transformations radicales sur les plans économique et social. Afin de faire face à ces nouvelles demandes et conditions, plusieurs provinces, territoires et municipalités procèdent actuellement à l'examen et à la réforme de leurs systèmes de gestion publique. Ils réexaminent les rapports entre l'administration publique et les citoyens et les entreprises, les meilleures méthodes de prestation de services publics et les façons de définir les fonctions inhérentes que doivent accomplir les administrations. Bref, ils se préoccupent grandement de leur capacité à gouverner face à d'importants changements.

Même si les pressions en matière de réforme, les caractéristiques régionales et les étapes de développement diffèrent grandement, les trois paliers de gouvernement comprennent de plus en plus qu'ils doivent envisager et élaborer de nouveaux rôles et processus et de nouvelles fonctions, structures et exigences en matière de ressources. Leurs programmes d'action résultent du besoin perçu de regrouper leurs ressources financières, des effets de la mondialisation de l'économie et de l'impossibilité de faire face à un nombre apparemment infini de demandes avec des ensembles bien définis de ressources publiques.

La documentation étudiée contient plusieurs définitions du concept de «gestion». Notre perception de la gestion est principalement tributaire des rôles publics, des responsabilités et des priorités que l'on affecte aux administrations locales en général et aux municipalités en particulier. On entend par une «bonne» gestion la capacité de respecter des normes de services clairement définies et de représenter adéquatement les citoyens. Toutefois, la fonction de prestataire de services ou d'«entreprise commerciale» a constitué jusqu'à présent le principal centre d'attention des municipalités. En effet, les administrations municipales se préoccupent beaucoup de ce qui suit : promotion de la concurrence, transparence du processus décisionnel, établissement de liens entre les coûts et les avantages, offre de mesures incitatives, incitation à l'engagement et à la loyauté, définition des contraintes, et maintien d'un sentiment de confiance grâce à des programmes d'équité (Purchase et Hirshorn, 1994).

Il existe plusieurs méthodes d'évaluation de la composante prestation de services des systèmes de gestion locale. La plus populaire est sans contredit l'utilisation d'un coefficient fondé à la fois sur l'efficacité ou l'efficacités de la gestion et de l'administration. Sur le plan conceptuel, il faut mettre au point des critères empiriques et normatifs qui permettront d'évaluer chaque municipalité. Plusieurs ouvrages d'administration publique ont recours à des critères fondés sur des normes de travaux d'ingénierie (personnel par mètre de voie publique), tandis que les économistes mettent plutôt l'accent sur la réduction optimale des coûts (Deller et autres, 1992). Quelle que soit la base retenue pour établir des critères normatifs, des coefficients clairs comme ceux que nous venons de mentionner sont nécessaires pour évaluer la composante services de la capacité des municipalités, les contraintes auxquelles elles sont soumises et leur viabilité.

Certains auteurs (par ex. Tindal et Tindal, 1990) appuient un élargissement du rôle de l'administration locale en tant que porte-parole ou représentante des citoyens. Ils estiment en effet que les administrations locales du pays se sont trop souvent préoccupées de l'amélioration de l'efficacité des services. Traditionnellement, nombre des réformes apportées aux systèmes municipaux n'ont pas

vraiment eu pour objet d'améliorer la fonction de représentation des municipalités, et certaines y ont même grandement nui. Les réformes ont été tellement axées sur l'élimination du rôle de concepteur de politiques des administrations locales qu'elles ont carrément eu pour effet de supprimer la fonction politique (Tindal et Tindal, 1990, 332). En fait, la politique perd son essence véritable et son administration est confiée aux bons soins des technocrates (Friedmann, 1987).

Compte tenu de ces opinions, les coefficients d'évaluation de la gestion devraient comprendre une évaluation de la fonction de représentation et de la faculté d'adaptation et l'utilisation de certains indicateurs comme la «transparence» du processus décisionnel de l'administration locale et la vitalité du paysage politique au niveau local exprimée sous forme de pourcentage de participation de la population aux élections municipales. Ces coefficients peuvent également comprendre l'évaluation de la capacité de gestion interne qui permet au conseil et à l'administration d'exercer leurs rôles respectifs dans le domaine de la prestation de services et dans le contexte d'une administration locale.

Comme l'a signalé un de nos répondants, il est très difficile d'isoler le concept de gestion viable et de le définir indépendamment des autres activités de la municipalité. La «gestion», sur le plan de la représentation, est vitale, mais elle doit être intégrée au concept de fonction (ou de service). Un autre répondant a déclaré que sans cette intégration, l'utilité de la gestion en tant que coefficient de viabilité était douteuse.

6.2 Capacité de gestion

La capacité de gestion d'une municipalité n'est pas aussi facile à déterminer que sa capacité financière. En effet, il est plus compliqué de définir les contraintes auxquelles sont soumises les structures de gestion et d'évaluer leurs incidences sur la viabilité générale d'une municipalité. Par exemple, il est possible, grâce à l'assiette fiscale d'une municipalité, d'évaluer sa capacité financière, mais il n'existe aucun indicateur définissable et capable de mesurer aussi efficacement la capacité de gestion.

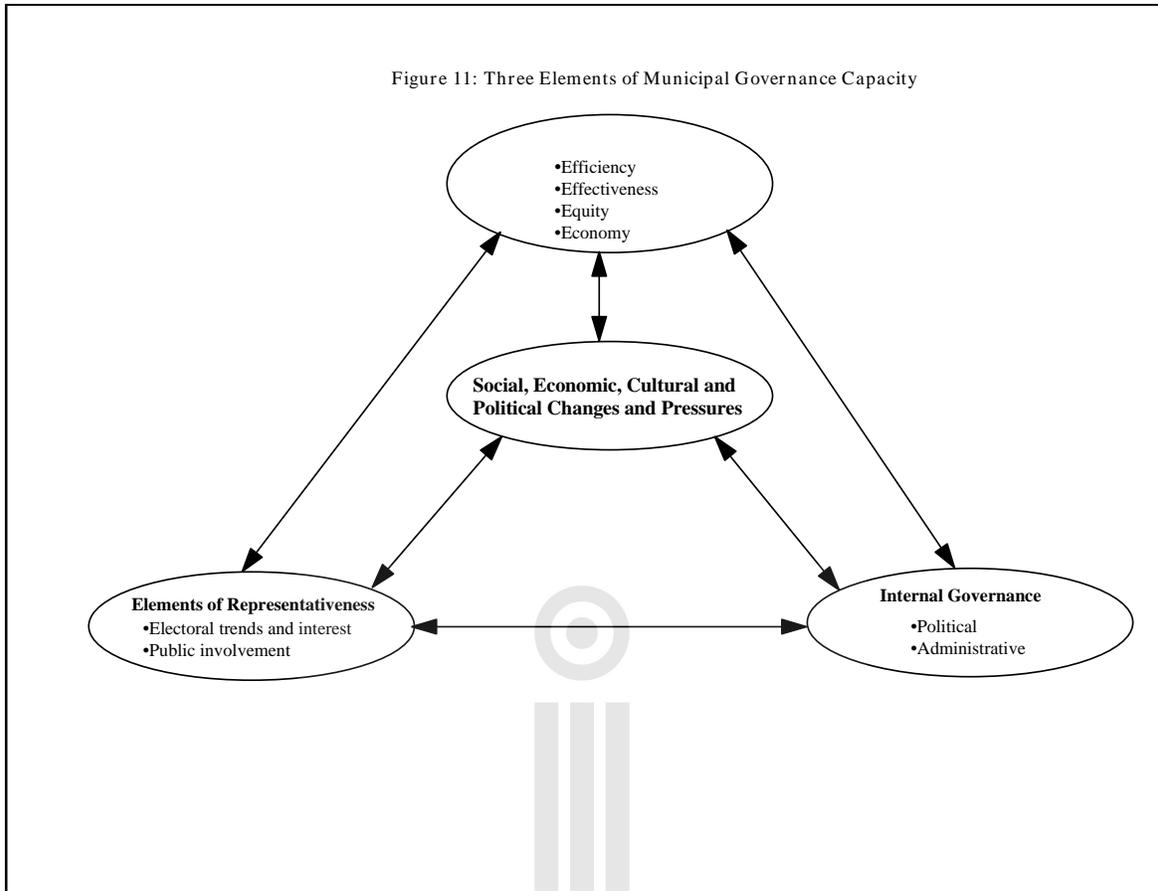
La capacité de gestion d'une municipalité, tout comme sa capacité financière, peut être soumise à plusieurs contraintes qui peuvent exercer, et qui exercent effectivement, des influences négatives. Naturellement, il est possible d'accroître la capacité de gestion grâce à l'adoption de mesures proactives par les administrations locales, provinciales et territoriales ou à des interventions communautaires.

Pour les besoins du présent rapport de recherche, nous définissons la capacité de gestion comme un ensemble de quatre facteurs distincts, mais reliés tout de même les uns aux autres :

- La représentativité et la faculté d'adaptation de l'administration municipale
- Les caractéristiques de la collectivité et les changements qui surviennent en son sein
- Les caractéristiques de la prestation de services
- Les caractéristiques du système de gestion politique/administratif sur le plan interne.

Ces caractéristiques exercent des influences positives et négatives sur la capacité de gestion d'une municipalité et, par conséquent, sur sa viabilité générale. La Figure 13 illustre de quelle façon ces éléments influent les uns sur les autres et sont à leur tour soumis aux influences des changements qui surviennent dans les contextes financiers et socio-économiques internes et externes. Les éléments qu'illustre cette figure proviennent de la documentation étudiée et des renseignements que nous ont communiqués les participants au sondage.

Figure 11: Three Elements of Municipal Governance Capacity



6.3 Coefficients de gestion

En juin 1996, nous avons envoyé le sondage sur la «viabilité de la gestion» aux fonctionnaires provinciaux et territoriaux qui avaient participé au sondage sur la «viabilité financière». L'envergure des renseignements figurant dans les quatorze questionnaires renvoyés différait d'un questionnaire à l'autre.

Nous avons donné la définition de travail suivante aux répondants : «La viabilité de la gestion d'une municipalité correspond à son aptitude à soutenir le système d'administration locale.»

6.4 Définitions de la viabilité de la gestion

On trouvera ci-dessous un échantillon des définitions du concept de la viabilité de la gestion que nous ont fournies les fonctionnaires provinciaux.

On dit que le système de gestion d'une municipalité est viable s'il lui permet de :

- gouverner et représenter de façon démocratique les intérêts des citoyens;
- faire face à ses responsabilités en matière d'administration et de services conformément aux lois en vigueur;
- fournir les services nécessaires au coût qu'acceptent de payer les résidents.

On peut définir la viabilité de la gestion en fonction des variables suivantes :

- a) le niveau et la qualité des services fournis;
- b) l'équité, l'efficacité et l'efficacités des modes de perception et d'affectation des recettes de la municipalité pour fournir ces services;
- c) la faculté d'adaptation de l'administration locale aux changements, et les préférences des citoyens face aux points a) et b);
- d) le niveau de sensibilisation des citoyens aux points a), b) et c) en vue de déterminer si ces points sont adéquatement localisés, coordonnés et surveillés.

La gestion est viable si les conditions suivantes sont réunies :

- a) la fonction de représentation est exercée de façon équitable (c'est-à-dire qu'elle est reliée au nombre d'habitants ou, dans le cas de certains organismes à vocation particulière, à la contribution financière);
- b) règle générale, le processus de prise de décisions facilite l'adoption de décisions dans un délai raisonnable et dans le cadre d'un processus transparent qui tient compte des principaux facteurs;
- c) la participation des citoyens est raisonnablement assurée (mais cette composante n'est pas essentielle).

Afin d'être viable, une municipalité doit pouvoir, d'une part, offrir à ses citoyens un milieu de qualité et des services municipaux accessibles qui répondent à leurs attentes et qui correspondent à leurs moyens et, d'autre part, jouer un rôle de chef de file sur le plan du développement économique et social. Par conséquent, il importe de tenir compte des facteurs suivants :

- a) compétences du capital humain de la municipalité (évaluation de la formation des dirigeants élus et des fonctionnaires municipaux);
- b) adaptation permanente des structures à la réalité de la municipalité (évaluation des structures de la municipalité par suite de la décentralisation constante des activités);
- c) regroupement des municipalités et incidences connexes sur le plan des coûts.

6.5 Principaux thèmes

Les principaux thèmes qui se dégagent des réponses au sondage et des entrevues que nous avons menées confirment les concepts relevés dans la documentation. Par exemple, les répondants considéraient le concept de la «viabilité de la gestion» comme tributaire de ce qui suit :

- la représentativité et la faculté d'adaptation de la municipalité;
- l'efficacité, l'efficience et l'équité des services;
- la transparence et l'équité du processus décisionnel en ce qui concerne les recettes et les dépenses;
- la capacité interne sur les plans politique et administratif.

Les répondants ne considéraient donc pas le concept de la viabilité de la gestion des municipalités comme une fonction qui découlait soit de leur rôle de prestataires de services, soit de leur rôle de représentantes de la population, mais plutôt comme une combinaison de ces deux rôles. Ce point de vue a considérablement influé sur l'élaboration de notre cadre conceptuel.

6.6 Coefficients

6.6.1 Fréquence des postes de conseillers non contestés et niveau de participation électorale

Ni les ouvrages dépouillés, ni les répondants à notre sondage, ni nos principales sources de renseignements ne pouvaient nous expliquer clairement si le faible niveau de participation des citoyens aux élections municipales est un signe d'apathie (et peut-être d'un manque de viabilité) ou plutôt un indice de satisfaction générale et de confiance envers l'administration en place.

Au Québec, plusieurs indicateurs électoraux servent à évaluer la vitalité du processus démocratique au niveau local. Le niveau de participation aux élections municipales (nombre de candidats et d'électeurs) est considéré comme important. Les répondants du Québec estimaient que ce coefficient témoignait de la capacité des municipalités d'accroître le profil des questions électorales et, par conséquent, l'intérêt des citoyens envers la vie politique de la municipalité. Toutefois, le taux de participation aux élections municipales dans cette province est inférieur au taux de participation aux élections provinciales (52 pour 100 contre 81 pour 100 au cours des douze dernières années). En fait, un faible taux de participation aux élections municipales semble être la norme dans la plupart, voire l'ensemble, des provinces et territoires du pays. D'ailleurs, le taux de participation des citoyens aux élections municipales au Canada est l'un des plus faibles de tous les pays industrialisés (Stewart, 1996).

À l'exception du Québec, l'utilisation d'un indice pour mesurer le nombre d'élections par acclamation ou le taux de participation électorale n'a pas été particulièrement populaire auprès des répondants. Un participant (de la Colombie-Britannique) a signalé qu'un meilleur coefficient de la viabilité serait probablement le nombre de fois où personne ne se présente aux élections municipales et où le ministre doit nommer les membres du conseil municipal. Toutefois, cela est un phénomène extrêmement rare, même dans les zones très peu peuplées.

Ce même répondant de la Colombie-Britannique a signalé qu'à Vancouver, par exemple, les habitants de la ville participent peu au processus électoral, mais que l'administration locale est manifestement très viable. Le ministère des Affaires urbaines du Manitoba fait remarquer, quant à lui, qu'il faut situer le taux de participation des électeurs dans un contexte historique et régional. Ce qui importe avant tout est le changement dans les lignes de tendance et non la participation des électeurs. L'indice de participation des électeurs ne signifie pas grand-chose et ne doit pas, à l'instar des autres indicateurs, être considéré de façon isolée, mais plutôt comme complétant d'autres indices et coefficients.

6.7 Représentativité et faculté d'adaptation

Même si le niveau de «transparence» du processus décisionnel au niveau municipal ne constituait pas une question du sondage, nombre de répondants estimaient que cet indice revêtait une grande importance. En effet, plusieurs personnes interrogées ont déclaré qu'un indice quelconque du niveau de démocratie véritable était nécessaire pour déterminer la santé d'une municipalité. Par exemple, si un conseil municipal estime qu'il prend des décisions dans le meilleur intérêt de la collectivité qu'il représente, il n'a nullement besoin de limiter l'accessibilité de la population au processus. Par contre, si les citoyens manifestent de moins en moins de confiance envers les décisions prises par le conseil municipal, celui-ci sera peut-être plus susceptible de prendre des décisions à huis clos ou de limiter d'une façon quelconque les divers processus de consultation de la population.

Le coefficient de satisfaction de la clientèle constituait un autre coefficient dont nos sondages ne faisaient pas état, mais dont ont souvent parlé nos répondants. Ce coefficient de base comprend un système de suivi et de surveillance de la prestation des services municipaux (fiches de satisfaction, etc.). Ces enquêtes, qui visent à assurer l'excellence du service et à définir les secteurs susceptibles d'amélioration, figurent souvent dans les plans d'affaires des entreprises. Il s'agit là d'une approche qui gagne en popularité dans plusieurs provinces (Alberta et Ontario).

6.8 Prestation de services

6.8.1 Coefficient axé sur le nombre de services municipaux traditionnels offerts en vertu de nouvelles formules de prestation

Ce coefficient a été choisi en tant qu'indicateur éventuel de contraintes pour évaluer les opinions sur les liens entre la capacité et l'adoption de nouvelles formules de prestation de services. Otto et Edelman (1992) ont fait valoir que la prolifération des nouveaux outils de prestation de services indique que les municipalités éprouvent de plus en plus de difficultés financières.

Certains peuvent ne pas accepter cette conclusion et soutenir que l'adoption de nouvelles formules de prestation de services peut en fait indiquer un taux élevé de capacité politique interne, puisque le conseil ou l'administration municipale est en train d'essayer d'atténuer les difficultés financières.

On ne sait pas si la privatisation accrue des services indique une diminution de la viabilité d'une municipalité ou un accroissement de ses capacités d'innovation et d'efficacité en matière de prestation économique de services. Par exemple, plusieurs municipalités albertaines ont adopté cette technique qui, en Alberta du moins, est synonyme d'une bonne gestion.

Le répondant de l'Ontario se préoccupait, quant à lui, des rapports entre cette caractéristique et la gestion. Logiquement, on devrait encourager les nouvelles méthodes de prestation de services, comme la conclusion d'ententes intermunicipales, afin d'accroître l'efficacité et de réaliser des économies d'échelle. Mais comme notre répondant nous l'a signalé, le gouvernement de l'Ontario semble considérer le partage de services comme un signe de mauvaise gestion et préfère la fusion des municipalités aux ententes intermunicipales pour accroître les efficiences.

Quant à lui, le gouvernement québécois surveille de près la gamme des services fournis selon de nouvelles formules. Les modifications apportées aux capacités administratives et financières des municipalités québécoises ont donné lieu à la création de nouveaux mécanismes de prestation de services et des structures correspondantes. En effet, plusieurs municipalités ont conclu des ententes intermunicipales et procédé à divers remaniements fonctionnels afin d'assurer l'accessibilité et la qualité des services offerts aux citoyens. Le gouvernement provincial considère l'envergure et la nature de ces nouvelles formules comme une indication de la capacité de la municipalité à s'adapter aux changements. Dans le contexte de notre étude, il semblerait que l'on puisse se servir de ce coefficient comme outil d'évaluation de la capacité de gestion.

Toutefois, il existe des limites conceptuelles à la prestation de services autrement que voie directe. Par exemple, si une municipalité délègue la totalité de ses fonctions de prestataire de services à une source privée, peut-on toujours la considérer comme viable? D'un autre côté, il faut aussi songer à la municipalité qui fournit tous ces services elle-même, mais dont les bureaux ne sont ouverts que quelques heures par semaine. Est-ce que cela indique un niveau supérieur ou inférieur de viabilité par rapport à la municipalité qui confie la prestation de ses services à des sources externes, mais dont l'horaire d'ouverture de ses bureaux est normal?

Deux répondants estimaient que les méthodes de prestation des services ne sont pas révélatrices de la viabilité de la municipalité et ne constituent même pas une *mesure* des services fournis. Selon eux, le coût et la qualité des services fournis, quelle que soit la méthode, devraient constituer les variables à évaluer.

Bref, il ne semble pas y avoir de consensus sur la question de savoir si le recours à des méthodes novatrices de prestation de services témoigne soit de l'existence de contraintes sur la capacité et, par conséquent, sur la viabilité de la gestion, soit d'une gestion saine et adaptée à notre temps.

6.8.2 Efficience et efficacité du service fourni

Nos répondants accordaient davantage d'importance à l'efficacité et à l'efficience de la prestation des services qu'aux modes de prestation. En effet, les répondants des gouvernements provinciaux et

territoriaux ont déclaré que le coût unitaire du service de même que sa fréquence d'utilisation constituaient les coefficients déterminés utilisés ou envisagés le plus souvent.

De nombreux ouvrages traitent de l'efficacité dans la fonction publique et des coefficients d'efficacité (Hobson, 1994; Kitchen, 1994). Plusieurs des répondants ont mentionné ces sources et déclaré qu'elles comprenaient des articles intéressants sur les divers modes d'évaluation de la prestation de services publics. Cependant, un examen détaillé des grands concepts et des principaux coefficients d'efficacité et d'efficacité des services se situe à l'extérieur des paramètres du présent rapport. Les prochaines grandes études sur les municipalités canadiennes devraient porter sur l'utilisation de ces coefficients en tant que normes comparatives.

6.9 Mesures internes

Trois répondants ont déclaré que l'existence ou l'absence d'un «plan stratégique» municipal constituait un bon indice de la capacité de gestion de la municipalité (voir aussi Douglas, McClear et autres, 1979). En effet, un plan stratégique peut révéler qu'en dépit de problèmes financiers ou autres, la municipalité est du moins très proactive en ce qui concerne ses processus décisionnels.

D'autres indicateurs de la capacité administrative peuvent comprendre l'envergure de la formation professionnelle dispensée aux agents administratifs et politiques de la municipalité et le niveau de technologie que l'on retrouve dans les bureaux de la municipalité (système comptable informatisé, etc.).

6.10 Autres coefficients

Voici d'autres coefficients servant à l'évaluation de la capacité de gestion d'une municipalité :

- *Modèles de propriété foncière.* Si un ou plusieurs grands propriétaires fonciers possèdent toutes les terres d'une municipalité, le degré de participation des résidents au processus démocratique est plutôt faible. La Colombie-Britannique tient compte de ce facteur lorsqu'elle évalue la création éventuelle de nouvelles municipalités.
- *Pourcentage de résidents permanents et saisonniers.* Un déséquilibre élevé peut avoir des incidences négatives sur la prestation équitable de services et entraîner une érosion éventuelle de la capacité de gestion de la municipalité locale. Par exemple, en Ontario, les propriétaires fonciers saisonniers se plaignent constamment d'être contraints de payer des impôts scolaires. Malgré leur appui financier qui, dans certains secteurs, peut être supérieur à 80 pour 100 de l'assiette fiscale, les résidents saisonniers ne peuvent pas envoyer leurs enfants aux écoles du système qu'ils financent¹.

¹ En janvier 1997, le gouvernement de l'Ontario a introduit des mesures législatives afin de supprimer le financement du système d'éducation par l'intermédiaire des impôts fonciers locaux.

6.11 Résumé — Gestion

Les coefficients d'évaluation de la viabilité de la gestion d'une municipalité fondent leurs assises conceptuelles sur les deux grands rôles que les administrations locales du pays jouent ou se voient obligées de jouer, à savoir fournir des services et représenter les citoyens. Ces coefficients permettent d'évaluer les diverses composantes de l'un ou l'autre de ces rôles.

Les ouvrages dépouillés, les sondages que nous avons menés de même que nos interviews ont révélé que les coefficients d'évaluation de la capacité des services, comme les niveaux d'efficacité, d'efficacités et d'équité, de même que les points de référence entre les municipalités et les coefficients d'évaluation du service à la clientèle, favorisent au plus haut point l'application pratique de l'établissement de niveaux de viabilité. En fait, nombre des répondants ont manifesté un certain intérêt envers l'utilisation et l'élaboration plus détaillée de coefficients généraux qui permettraient d'évaluer la représentativité et la faculté d'adaptation des municipalités. Cela ne devrait surprendre personne, étant donné que la plupart des grands changements intervenus récemment au niveau local ont entraîné une augmentation des besoins et de la demande de services. L'évolution démographique (les demandes d'une population vieillissante ou, parfois, les demandes qui résultent de l'absorption d'immigrants) et d'autres facteurs (modification des attentes en matière de services) ont des incidences sur les coûts et les modèles de services. Les modifications à la fonction de prestataire de services des administrations locales ne sont pas les seules raisons pour lesquelles les répondants à nos sondages s'intéressent à l'évaluation de la viabilité de la gestion. En effet, la fonction de représentation est elle aussi soumise à des pressions.

Le présent chapitre a traité de certains des coefficients qui peuvent être utilisés pour évaluer les contraintes qui ont des incidences sur la viabilité d'une municipalité. Il a aussi attiré l'attention sur l'importance des liens entre la capacité de gestion et la viabilité. Le tableau 3 résume bon nombre des questions soulevées dans le présent chapitre.

Tableau 3 : Indicateurs de viabilité de la gestion

Coefficients	Questions	Indicateurs
Participation	<i>Quels ont été les modèles de participation aux élections municipales ?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Sièges du conseil comblés/non comblés pendant plusieurs élections consécutives • Participation électorale élevée/faible comparativement aux autres localités de la région
Représentativité et faculté d'adaptation	<i>Que disent les consommateurs? Dans l'ensemble, est-ce que les réunions du conseil et des comités sont transparentes?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Plaintes peu fréquentes/fréquentes, informelles et formelles des contribuables • Plusieurs/quelques réunions à huis clos • Jours et heures réguliers/irréguliers des réunions • Préavis adéquat/inadéquat des réunions et assemblées spéciales
Prestation de services	<i>Est-ce que des services de qualité sont généralement fournis à temps? Est-ce que les services sont fournis de façon efficiente?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Les services sont souvent sporadiques, quelquefois de qualité douteuse/toujours de qualité élevée • Lorsqu'on compare la municipalité à des localités de même importance et offrant des services semblables, les coûts unitaires sont beaucoup plus élevés moins élevés
Fonctions politiques/ administratives internes	<i>Est-ce que la municipalité a adopté un plan stratégique municipal? Est-ce que les membres du conseil et le personnel assistent régulièrement à des séances de formation professionnelle, des ateliers, des conférences, etc.?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Non/oui • Récemment/antérieurement • Souvent/peu souvent

Chapitre 7

Viabilité communautaire

7.1 Introduction

La raison pour laquelle nous incluons le coefficient de viabilité communautaire en tant que composante importante de notre étude sur la viabilité municipale est bien simple : comme l'a dit un répondant, il est possible d'avoir une communauté sans municipalité, mais on ne peut avoir une municipalité sans communauté. On ne peut pas définir une communauté de la «façon traditionnelle», c'est-à-dire comme une entité géographique locale. Étant donné que les gens exercent de plus en plus d'activités et ont de plus en plus de rapports avec les autres (courses, contacts sociaux, loisirs) à l'extérieur de leur secteur de référence (la municipalité), ils commencent à avoir une perception différente de la municipalité (Fuller, 1994). Une fois que le sentiment d'appartenance et que les réseaux associés d'interactions sociales commencent à se transformer par suite de ces pressions et de ces expériences, le loyalisme des citoyens, qui constitue la clé de voûte de la viabilité communautaire, s'érode (Baker, 1982).

La viabilité communautaire est au coeur même des politiques gouvernementales au pays depuis plusieurs décennies. Le gouvernement fédéral et divers gouvernements provinciaux ont tenté, grâce au concept du «développement régional», de corriger les inégalités interrégionales sur les plans du revenu et des possibilités d'emploi. L'émigration involontaire des habitants de certaines régions du pays, comme Terre-Neuve, le Cap-Breton et les milieux ruraux de la Saskatchewan, explique en bonne partie ce phénomène (Newfoundland Royal Commission on Employment and Unemployment, 1986; Saskatchewan Royal Commission on Rural Life, 1956). L'option «restons chez nous» constitue une valeur centrale liée à des choix démocratiques personnels et à la viabilité des collectivités canadiennes. Dans son portrait de l'évolution des politiques et programmes des gouvernements fédéral et provinciaux au cours des 50 dernières années, Douglas a signalé l'apparition progressive d'un nouveau concept, celui du «développement économique communautaire» (Douglas, 1994a). La «viabilité communautaire», comprend notamment les questions d'ordre économique et a des racines bien profondes au pays (Douglas, 1993). La taille, l'emplacement et l'éloignement d'une collectivité, une base économique vulnérable, le vieillissement de la population, des infrastructures sociales rudimentaires et d'autres facteurs influent considérablement sur la viabilité des collectivités rurales. Douglas a également signalé le nombre important d'initiatives communautaires (programmes de prise en charge) et d'innovations axées sur l'entraide (Douglas, 1989, 1993, 1994a). Il a été possible de tirer des leçons liées aux facteurs stratégiques qui influent sur la viabilité communautaire. Mentionnons notamment un leadership visionnaire, dynamique et énergique, l'importance accordée aux bénévoles, les effets fulgurants d'une crise, le réseautage entre les organismes, la création d'une coalition et le développement organisationnel au niveau local, les approches systématiques en ce qui concerne la définition et la mise en oeuvre de projets par suite d'initiatives de planification, l'utilisation créative de fonds externes (ordinairement publics), les incidences importantes des fonds de lancement et d'amorçage, l'utilisation efficace des ressources externes (universités) et la capacité de la collectivité de trouver une cause commune et de persévérer dans ses efforts (Douglas, 1993).

Le concept de «communauté» est difficile à définir. Douglas (1993) lui donne le sens générique suivant : groupe d'être humains qui partagent un intérêt commun. Sur le plan spatial, les communautés ont évolué par suite d'une combinaison de facteurs historiques, géographiques, économiques et culturels (Barlow, 1981). Il est plus facile de définir une communauté en fonction de l'envergure et de l'ampleur des rapports et des liens entre les êtres humains que de l'évaluer. En effet, une évaluation

exacte suppose la définition d'un territoire géographique où la population d'une zone donnée se rend régulièrement pour combler la plupart sinon tous ses besoins quotidiens (Barlow, 1981). Une fois qu'une communauté est formée, elle constitue un élément essentiel de la viabilité d'un secteur gouvernemental (Ontario Taxation Committee, 1967).

Quelle que soit la définition retenue, une communauté connaît à intervalles réguliers des difficultés. Ces problèmes, tout comme ceux qui influent sur la capacité financière et de gestion d'une municipalité, peuvent découler de sources internes ou externes. Par exemple, à l'interne, le vieillissement rapide de la population peut forcer la communauté à garder et à accroître une main-d'oeuvre fournissant des services à domicile, mais exercer des contraintes accrues sur les services communautaires, comme les services de transport et de soins de santé. Sur le plan externe, la décision d'une administration supérieure de mettre fin aux activités d'un employeur important, comme la fermeture d'une base de la garde côtière, ou l'imposition d'un moratoire sur l'extraction de ressources (industrie des pêches, etc.) aura de grandes incidences sur les capacités des communautés en cause.

La viabilité d'une communauté est souvent mesurée en termes économiques. Ainsi, la communauté qui possède une usine de fabrication est souvent considérée comme plus viable que celle qui n'a pas une base économique relativement stable. En outre, l'existence de certaines institutions publiques peut accroître la viabilité communautaire. Par exemple, une communauté dotée d'une école secondaire et d'un hôpital est généralement considérée comme plus viable qu'une communauté sans installation de ce genre (gouvernement de la Saskatchewan, 1985).

Toutefois, la capacité des communautés qui comptent sur seulement un ou quelques grands employeurs est plus vulnérable que celle des communautés dotées d'une économie diversifiée. On entend par «ville monoindustrielle» une communauté ayant moins de 30 000 habitants et où au moins 75 pour 100 de la population active travaille pour la seule et unique industrie de la ville et les entreprises qui y sont reliées (Lucas, 1971, p. 17). Il est évident que lorsque la survie même d'une communauté est soit directement soit indirectement reliée à celle d'un employeur, sa capacité économique et, par conséquent, sa viabilité, peuvent être facilement soumises à des contraintes.

Les changements technologiques constituent une autre composante importante de la viabilité communautaire. En effet, les améliorations ou changements dans le domaine de la technologie peuvent améliorer la capacité d'une communauté (introduction d'une grande installation de recyclage à forte intensité de main-d'oeuvre, etc.) ou la détruire (automatisation à grande échelle d'une usine de fabrication de voitures) (Stabler et Olfert, 1992). Ron Brown a écrit ceci à propos des «villes fantômes» :

L'urbanisation a entraîné la construction d'infrastructures routières et le revêtement des routes. Grâce à leur accès soudain aux villes plus importantes, les habitants des campagnes ont délaissé les vieux villages où ils faisaient autrefois toutes leurs courses. De plus, la concurrence du transport par voie routière a entraîné la fermeture de nombreuses petites lignes de chemins de fer et l'abandon des villages qui en étaient tributaires (Brown, 1979, 11).

Parmi les contraintes qui résultent ou qui résulteront de ces percées technologiques, mentionnons les progrès dans le domaine informatique et des télécommunications qui permettent à un nombre de plus en plus élevé de personnes de travailler à domicile. Ces changements peuvent avoir de nombreuses conséquences imprévisibles sur les communautés (volume de la circulation, besoins de formation de la main-d'oeuvre, règlements de zonage).

Bien sûr, les communautés peuvent se fonder de façon proactive sur leurs capacités pour éviter ou du moins anticiper les menaces à leur viabilité. Par exemple, les stratégies de développement économique communautaire peuvent accroître la capacité d'une communauté en favorisant son autonomie et en encourageant l'autofinancement des activités de développement économique au niveau local (Douglas, 1994). Les communautés peuvent se mobiliser pour relever les défis économiques, sociaux et écologiques liés au développement durable (Tomalty et Pell, 1994; Hiltz et Fuller, 1989; Douglas, 1996). D'ailleurs, certaines l'ont déjà fait. Une collectivité peut aussi être proactive en accroissant la capacité de son administration locale à concevoir des stratégies politiques (Collinge et Leach, 1995). Toutefois, il n'en reste pas moins que malgré les grands efforts des paliers supérieurs d'administration et des collectivités elles-mêmes, certaines localités disparaissent. Il existe, à l'échelle du pays, des exemples de collectivités qui, pour une raison ou une autre, n'ont pu rester viables.

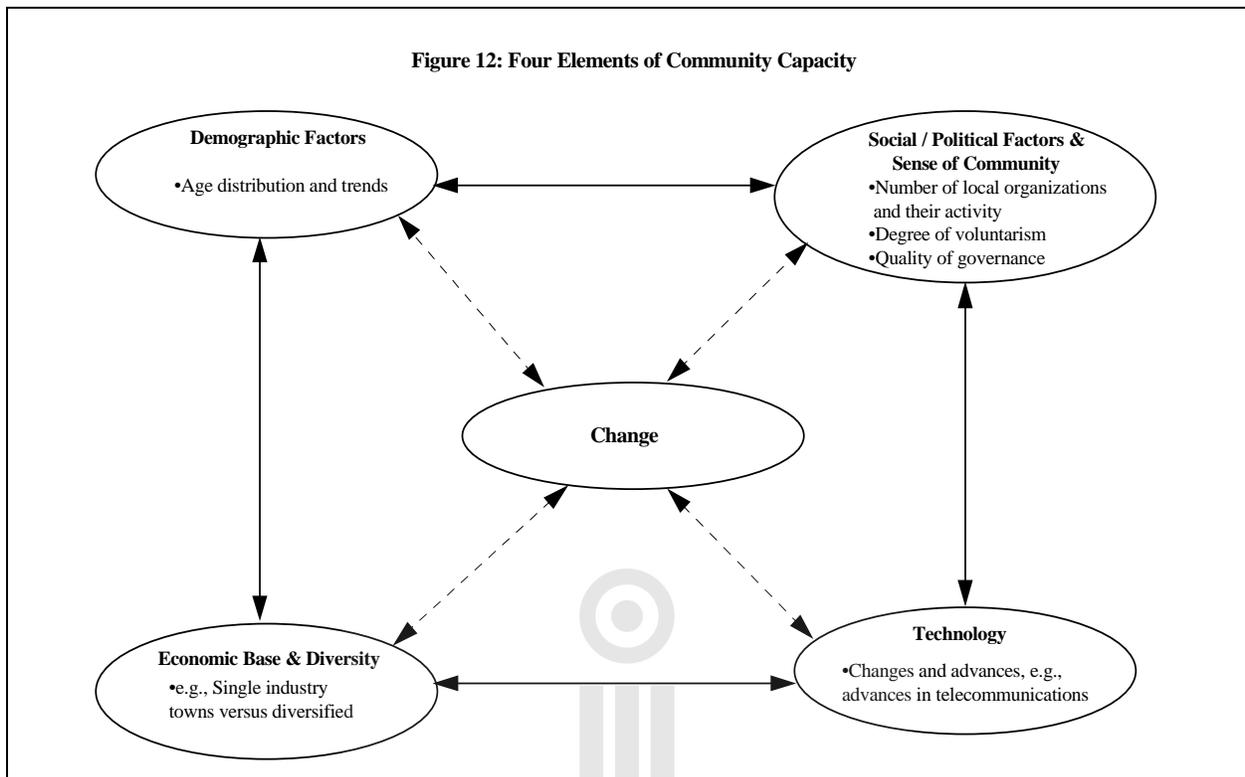
7.2 Capacité communautaire

Il ressort de ce qui précède que nous pouvons isoler quatre facteurs susceptibles d'avoir des incidences sur la capacité d'une communauté : les facteurs sociaux et politiques, les caractéristiques et tendances démographiques, les changements ou la diversité économiques, et les changements technologiques.

7.3 Capacité communautaire et viabilité

Les menaces à la viabilité des communautés sont plus prononcées en milieu rural et dans les très petites zones urbaines (Douglas, 1989). En effet, les communautés rurales sont plus exposées aux pressions et menaces internes et externes et y sont plus vulnérables. Les zones urbaines, par suite de leur potentiel accru d'économies d'échelle, de leur économie plus diversifiée et de leur population de base plus élevée et plus dense, sont plus capables de survivre et de s'adapter. On trouve dans les ouvrages et études sur le sujet de nombreux articles sur les questions générales de viabilité en milieu rural et des analyses de l'évolution des contextes ruraux. (Stabler et Olfert, 1992; OCDE, 1990; Baker et Rugg, 1982).

Figure 12: Four Elements of Community Capacity



Dans leur étude détaillée des changements qui sont survenus dans les milieux ruraux de la Saskatchewan, Stabler et Olfert (1992) ont examiné un certain nombre de facteurs qui influent sur la viabilité d'une collectivité en se fondant sur la théorie des lieux centraux¹.

Ils ont notamment fait enquête sur les facteurs suivants :

- diversification des activités agricoles
- proximité de grands centres urbains
- nature des biens et services disponibles
- taille, importance et autres caractéristiques du marché
- principaux investissements dans la communauté ou à proximité (industries, mines, etc.)
- dépenses publiques sur le plan des infrastructures.

¹ La théorie des lieux centraux est un concept général qui tente d'expliquer les rapports entre la taille (population), les fonctions (commerce, services aux entreprises, administrations locales) et l'espacement des collectivités. La théorie a défini les séquences régulières suivantes dans la hiérarchie des collectivités : nombreux petits centres très rapprochés (hameaux), centres un peu plus importants, dotés de fonctions plus nombreuses et plus espacés les uns des autres, centres régionaux ou villes et, finalement, grands centres métropolitains. Chaque centre a un rayon d'action économique qui s'étend à travers l'ensemble de la zone de peuplement, tandis qu'au bas du continuum, les petits centres ruraux ne possèdent que quelques commerces de détail ou centres de services qui répondent aux besoins quotidiens d'un tout petit marché. Ce concept spatial (ou les adaptations qui en ont été faites) a servi à étudier le démantèlement des petites collectivités, la concentration de l'économie en milieu urbain et le dépeuplement par suite de la mobilité grandement accrue des consommateurs et de la concentration des activités économiques. La théorie des lieux centraux nous permet de bien comprendre la dynamique de la capacité communautaire et de la viabilité. Voir Berry, 1998, pour une description plus détaillée.

Les auteurs ont conclu qu'une bonne partie de la capacité des collectivités rurales a été réduite par suite des progrès technologiques. Les préférences des habitants des milieux ruraux pour ce qui est du prix, de la disponibilité et de la qualité des produits et services vendus ou offerts en ville ont eu des incidences sur le processus de fusion et l'augmentation de la concentration dans le système d'échanges commerciaux en milieu rural (Stabler et Olfert, 1992).

Les changements économiques en milieu rural influent également sur d'autres aspects de la viabilité (viabilité financière et gestion). Selon Jack Stabler, un économiste rural, le fondement de la viabilité est économique. Les autres composantes (les finances et la gestion) résultent de la viabilité économique de la communauté (rencontre avec l'auteur, 1996). Le déclin des fonctions économiques influe négativement sur la capacité des administrations locales d'exercer leurs rôles de prestataire de services ou de représentante des citoyens et nuit éventuellement à leur capacité financière. Cook (1994) a illustré ces tendances sur deux plans : la capacité de l'administration locale de maintenir ses infrastructures et de soutenir son assiette fiscale.

Cook (1994) signale les difficultés qui découlent de la diminution de l'efficacité de l'infrastructure existante par suite de la capacité excédentaire qui résulte du déclin de la population. Les résidents des milieux ruraux et des petites villes fournissent eux-mêmes nombre des services que les citoyens achètent de sources publiques. Règle générale, les petits centres ont tendance à favoriser une consommation commune de certains biens et services (eau, égouts et collecte des ordures ménagères). Par suite des économies d'échelle réalisées, les dépenses au titre de ces services publics diminuent à mesure qu'augmente le nombre d'habitants. Ainsi, les petits centres sont clairement désavantagés sur le plan de l'efficacité.

En outre, les liens entre le déclin économique, la viabilité communautaire et la viabilité de la gestion, et les finances des collectivités sont aussi clairs lorsque l'on tient compte de la dépendance d'une petite collectivité à l'égard des impôts fonciers. En effet, les petites collectivités sont plus vulnérables aux modifications des impôts fonciers par suite de leur capacité inférieure (par rapport aux zones urbaines) de composer avec des problèmes économiques. Premièrement, les immeubles non commerciaux constituent la principale composante de l'assiette fiscale des zones rurales et des petites collectivités. Dans les provinces (Manitoba, Nouvelle-Écosse, etc.) où des taux de millièmes variables sont autorisés, les immeubles non commerciaux peuvent être évalués à un taux inférieur à celui qui frappe les immeubles non résidentiels (immeubles industriels et commerciaux). Par conséquent, en raison du pourcentage plus élevé de terrains affectés aux activités agricoles et à l'habitation dans les milieux ruraux, contrairement aux municipalités urbaines et suburbaines, les administrations rurales peuvent ne pas avoir des recettes foncières aussi élevées que les zones urbaines. Deuxièmement, par suite de leur population limitée, les petites collectivités en milieu rural sentiront plus rapidement et plus profondément les effets de l'exode des habitants. Par exemple, la fermeture d'une usine qui emploie cent travailleurs aura des incidences beaucoup plus profondes dans une collectivité de 1 000 habitants que dans une ville de 100 000 habitants, car les anciens travailleurs peuvent vendre leur maison et quitter la région. La valeur des biens peut aussi diminuer, ce qui aura des incidences sur l'assiette d'évaluation de la municipalité

7.4 Analyse de la viabilité communautaire selon Mattson

L'«analyse de la viabilité communautaire» au moyen d'un ensemble d'outils visant à évaluer la vitalité ou la viabilité d'une collectivité commence à occuper une place importante dans les ouvrages américains. Cette approche se fonde sur un certain nombre d'indicateurs démographiques, culturels et socio-économiques dans le cadre du contexte analytique de la théorie des lieux centraux. Une version souligne l'importance d'analyser la zone commerciale d'un centre en vue d'évaluer la viabilité de la communauté (Mattson, 1996).

L'un des avantages de cette approche est que la viabilité communautaire ne se fonde pas uniquement sur le nombre d'habitants ou les caractéristiques spatiales (distances d'un centre à un autre) de la communauté. De plus, cette approche met l'accent sur l'image qu'une communauté a d'elle-même et sur les activités fonctionnelles sociales qui ont lieu dans le contexte des liens horizontaux de la collectivité. Cette technique, qui examine certains facteurs comme ceux-là, va au-delà de la théorie des lieux centraux en tant que concept socio-économique.

Le processus comprend les composantes suivantes :

- a) une analyse de la zone d'attraction commerciale en vue de déterminer la zone fonctionnelle de la collectivité visée;
- b) une analyse du seuil commercial de la zone et des collectivités environnantes en ce qui concerne un éventail de biens et de services;
- c) une étude sur place des liens horizontaux (organismes de services sociaux, clubs philanthropiques, églises, organismes de loisirs) dans le secteur à l'étude et les autres secteurs de la région visée;
- d) une comparaison des liens horizontaux et verticaux entre les communautés retenues en vue de déterminer la viabilité de chaque communauté.

Sur le plan conceptuel, cette technique analytique est très utile. Lorsqu'elle est employée en conjugaison avec d'autres outils, elle peut favoriser une meilleure compréhension des méthodes d'évaluation de la viabilité intégrée. Pourtant, quelques problèmes d'ordre matériel peuvent surgir et entraver l'application de cette approche, notamment les coûts d'une telle recherche. En effet, la plupart des données nécessaires n'existeront pas et le chercheur devra utiliser des techniques de collecte de données primaires particulièrement coûteuses. Il existe aussi une deuxième difficulté : l'analyse de la viabilité communautaire se fonde sur le principe de l'application universelle de la théorie des lieux centraux. Si l'on n'accepte pas cette théorie comme valide, le reste du concept théorique est suspect.

7.5 Coefficients

En juin 1996, chacun des quatorze répondants des gouvernements provinciaux et territoriaux qui avaient participé aux sondages précédents a reçu un sondage sur la «viabilité communautaire». L'envergure des renseignements reçus variait d'un questionnaire à l'autre.

Nous leur avons donné la définition de travail suivante de la viabilité communautaire : aptitude de la collectivité à se maintenir sur les plans social, économique et culturel et à changer (croître), si elle le désire.

7.6 Définitions de la viabilité communautaire selon les provinces

Le concept de «communauté» et ses rapports avec la capacité et la viabilité sont très complexes et souvent déroutants. Voici quelques réponses reçues :

- Qu'entend-on par communauté? Il existe plusieurs types de communautés (communauté professionnelle, voisinage, etc.).
- La viabilité communautaire est fonction du partage continu de valeurs et intérêts communs ou similaires.
- La viabilité communautaire est fonction de l'aptitude de la communauté (par opposition à l'administration locale) à s'adapter au changement, à le gérer et à évoluer avec lui. La viabilité communautaire n'est pas limitée au «désir» de la communauté de «croître». Dans certains cas, les paliers d'administration supérieurs et des facteurs externes **obligent** une communauté à élargir sa capacité pour faire fonctionner des programmes et des services.
- On doit tenir compte de tous les facteurs économiques qui contribuent à la création d'une communauté :
 - a) présence d'entreprises;
 - b) vitalité des entrepreneurs de la localité et de la région;
 - c) partenariat entre l'entreprise privée, le gouvernement et les institutions locales et régionales et liens socio-économiques et avec la communauté;
 - d) type et diversité des entreprises et aptitude à croître et à faire concurrence dans le contexte d'une économie mondiale.

7.7 Coefficients de la viabilité communautaire

7.7.1 Profil de la population et tendances démographiques dans la collectivité

La plupart des répondants estimaient que les profils de la population et les tendances démographiques ne constituaient pas des outils d'évaluation exacte de la viabilité communautaire. Par exemple, une personne a fait remarquer qu'il existe des villages de retraite relativement riches et viables, des collectivités composées de jeunes qui sont relativement pauvres et peu viables, et vice-versa. Toutefois, un autre répondant a aussi signalé que si le pourcentage de personnes de plus de 60 ans augmente toujours, la viabilité d'une collectivité à plus long terme peut être menacée.

7.7.2 Indicateurs économiques

Quelques provinces et territoires considèrent les profils économiques comme à la fois des indicateurs de la «capacité de payer» de nouveaux services municipaux et des indicateurs du fardeau fiscal, mais non comme des indicateurs de la viabilité communautaire. Même si certains voudraient utiliser de tels indicateurs, les répondants ont fait remarquer qu'il est souvent difficile d'obtenir les données nécessaires dans les zones rurales et les petites localités, les collectivités dont la viabilité est justement très fragile.

Malgré les préoccupations des répondants, il convient de signaler que les caractéristiques économiques, comme la vigueur et la diversité du tissu économique d'une collectivité, ont effectivement des incidences importantes sur la capacité, et partant, la viabilité d'une municipalité. On doit alors se demander si les grandes activités économiques qui assurent le maintien de l'assiette d'imposition sont stables ou croissantes et si le secteur économique de la collectivité est suffisamment diversifié.

7.7.3 Analyse et tendances du logement

Cet indicateur peut s'exprimer de plusieurs façons. Premièrement, on peut examiner les tendances dans le domaine des permis de construire. En effet, certains répondants estimaient que cet indicateur pouvait révéler le taux d'activité économique dans la collectivité et l'attrait de celle-ci aux yeux des migrants internes. Ce coefficient peut aussi être une fonction du nombre de logements disponibles (offre de logements) ou des taux de vacance (demande de logements). Une élévation croissante du taux de disponibilité locative ou une diminution du nombre de logements disponibles peut être synonyme de dégradation de la viabilité (ICMA, 1994). Un taux de vacance élevé peut signaler un taux d'exode considérable et une diminution de l'envergure du parc immobilier peut se traduire par une réduction des impôts fonciers prélevés sur les résidences. Ces coefficients peuvent servir à comprendre certaines des contraintes auxquelles est soumise une collectivité. Toutefois, la disponibilité de données appropriées (données sur les taux de vacance dans les petites collectivités) peut soulever un problème.

Les répondants des gouvernements provinciaux ont confirmé l'utilité de ces indicateurs. L'un d'eux a même signalé que la qualité et l'état du parc de logements et les taux de croissance peuvent refléter fidèlement les tendances démographiques. Si le parc immobilier d'une collectivité se détériore, on peut prétendre que l'aptitude de la collectivité à subvenir à ses propres besoins se dégrade elle aussi.

7.7.4 Nombre des institutions culturelles et sociales

Les participants au sondage ont accordé une grande attention à cet indicateur. Nous l'avons inclus afin de concevoir un outil qui permettrait d'évaluer la «vigueur d'une communauté». Mattson (1996) utilise un tel coefficient dans son étude sur les indicateurs de viabilité communautaire et plusieurs des répondants et des intervenants clés ont souligné l'importance d'un système de liens sociaux avec la viabilité communautaire. Après tout, si les églises perdent de leurs fidèles, que les clubs 4H doivent fermer leurs portes par suite d'un manque de participants ou que le cinéma de la localité fait faillite en raison d'une diminution du nombre de spectateurs, on a raison de prétendre que la collectivité n'est plus aussi vigoureuse qu'avant (Baker et autres, 1991; Perry, 1987)!

Richard Tindal et Allan O'Brien partageaient le même point de vue et ont signalé que le taux de bénévolat dans une collectivité peut constituer un meilleur outil d'évaluation de la viabilité communautaire. En effet, les bénévoles, qui donnent de leur temps, font partie de comités, organisent des programmes de loisirs ou peuvent assurer la protection-incendie d'une localité. Les ouvrages sur les motifs sous-jacents au bénévolat révèlent que la plupart des bénévoles sont animés des mêmes intentions et visent les mêmes buts et objectifs, à l'échelle de la collectivité ou d'une organisation bien spécifique de la collectivité (Ross, 1989).

7.8 Résumé

Des trois composantes, la viabilité communautaire est probablement la composante la plus difficile à évaluer. Pourtant, elle est particulièrement importante et influe sur la viabilité générale d'une municipalité. La définition du terme «communauté» et l'évaluation de son «état» posent des défis. Les problèmes liés à la définition de la communauté et la juxtaposition des limites de la communauté à celles de la municipalité compliquent grandement l'évaluation et la méthodologie. En effet, l'évaluation de l'état d'une communauté est fonction de la personne qui procède à l'examen et des hypothèses sur lesquelles elle se fonde. Néanmoins, il est impossible de brosser un tableau complet de la viabilité d'une municipalité sans tenir compte de l'aspect communautaire. Le tableau 4 résume certains coefficients de la viabilité communautaire.

7.9 Résumé — Coefficients de la viabilité municipale

Il ne fait aucun doute qu'il est possible d'étudier et d'analyser la capacité et la viabilité d'une municipalité de bien des façons. En effet, il n'existe pas de bonne ou de mauvaise façon de choisir les coefficients ou de leur affecter une cote de pondération. De nombreux répondants et experts municipaux ont souligné le besoin d'adopter une définition conceptuelle et holistique de la viabilité, ce qui suppose l'étude de plusieurs composantes. Même si les coefficients financiers sont d'une importance cruciale en ce qui concerne la définition de la viabilité générale d'une municipalité, ils ne peuvent constituer les seules et uniques composantes d'un cadre conceptuel ou d'un système d'évaluation de la viabilité. Les volets gestion et communauté ne sont peut-être pas aussi importants que le volet financier, mais ils influent néanmoins grandement sur la capacité générale d'une municipalité de faire face aux contraintes sur sa viabilité. Un répondant à un de nos premiers sondages préliminaires a fait remarquer qu'il faut accorder autant d'importance à la communauté et aux facteurs de gestion au niveau local qu'au bilan financier. La difficulté que suppose l'évaluation (notamment la quantification) de ces facteurs ne doit pas nous inciter à ne pas en tenir compte ou à diminuer leur importance.

Tableau 4 : Indicateurs de viabilité communautaire

Coefficients	Questions	Indicateurs
Caractéristiques économiques : Base, diversité et croissance	<i>Qu'est-il arrivé dans le centre-ville ces dernières années? Est-ce que la majorité de la population active travaille pour une ou deux grandes industries dans la communauté? Est-ce que la base économique a augmenté ou diminué ces dernières années?</i>	Taux de fermeture élevé/faible de commerces Vigueur/faiblesse du développement Oui, une ou deux industries emploient la majorité des travailleurs/Non, la base économique est diversifiée. La base économique n'a pas évolué ou a diminué/augmenté.
Facteurs sociaux	<i>Est-ce que les organisations sociales comme les églises et les clubs philanthropiques comprennent davantage ou moins de membres?</i>	Le nombre de membres de la plupart des organisations, voire toutes, a augmenté/diminué. Certains groupes voient le jour/disparaissent dans la collectivité.
Tendances démographiques	<i>Quelle a été la tendance établie de la croissance démographique ces dernières années? Quel est le taux de vieillissement de la population?</i>	La population augmente/diminue constamment depuis plusieurs années. Arrivée/exode de jeunes travailleurs Vieillessement lent de la population/Stabilité relative de la population Augmentation/diminution du rapport de «dépendance»
Changements technologiques	<i>La collectivité dépend-elle d'infrastructures qui pourraient subir les influences néfastes d'un changement technologique (chemins de fer, aéroport, etc.)</i>	<i>La ligne ferroviaire secondaire constitue la principale voie d'accès à la communauté et sert à l'expédition de la plupart des marchandises produites localement/Il existe plusieurs façons de se rendre dans la collectivité - la technologie fournit un accès à de nouveaux marchés. Regroupement des usines de transformation du poisson, des élévateurs à grain, des terminaux, des nouvelles usines/industries, etc. par suite des progrès technologiques.</i>

Chapitre 8

Non-viabilité — Quelques illustrations

8.1 Introduction

Il existe de nombreuses entités municipales dont la viabilité a été menacée ou remise en question. Une brève description de quelques exemples permettra d'illustrer les nombreuses interprétations du concept de la viabilité et des événements et facteurs pertinents.

Nous présentons dans ce chapitre des cas de municipalités qui ont choisi, volontairement ou non, de procéder à une réorganisation (structurelle ou fonctionnelle) par suite des divers problèmes qui menaçaient leur viabilité. Dans chaque cas, nous mettons l'accent sur les facteurs et les perceptions des facteurs en cause et non sur les processus ou les détails techniques de la réorganisation.

Afin de situer chaque cas dans son contexte aux fins de l'étude des coefficients et des concepts, nous présentons d'abord deux cas fictifs qui illustrent les extrémités du continuum de viabilité (viabilité et non-viabilité). Nous examinons ensuite quatre municipalités réelles dont la viabilité a été menacée. Même si ces municipalités existent pour vrai, les gouvernements provinciaux qui nous ont fourni ces exemples nous ont demandé de protéger l'identité de ces municipalités. Voilà pourquoi chaque cas porte un numéro, à l'exception de la ville de Windsor.

8.2 Cas fictif n° 1 — «Ville-éclair»

Il est certainement possible d'imaginer les deux extrémités du continuum de la viabilité. À une extrémité du continuum, on trouve la municipalité tout à fait viable sur le plan financier. Son assiette de revenus n'est pas soumise à de grandes contraintes, les dépenses, par rapport aux recettes, sont peu élevées, et, chose très importante, le taux d'augmentation de ses dépenses est faible et décroissant par rapport à celui de municipalités semblables. Les dettes de la municipalité, le cas échéant, sont à long terme et servent à améliorer les infrastructures modernes et efficaces. Les arriérés d'impôts sont faibles et le taux de recouvrement est élevé. Bref, la municipalité est solide sur le plan financier, elle dispose d'un bon système de planification et de gestion financière, et elle connaît peu de problèmes à court ou à long terme, actuels ou prévus.

Pour ce qui est de la gestion, les résidents, dans leur ensemble, sont généralement satisfaits de leur administration municipale. Même s'il peut arriver que les élections soient chaudement disputées, les membres élus estiment qu'un honneur leur est échu et ils sont fiers d'exercer une charge publique. Les conseillers, de même que la plupart des résidents, ne perçoivent aucune incompétence politique ou administrative. En fait, la plupart estiment qu'ils sont traités de manière équitable et efficace. Quant à lui, le gouvernement provincial ou territorial est satisfait de la capacité de la municipalité de fournir efficacement et économiquement tout un éventail de services. Les modes de prestation des services (privatisation, ententes intermunicipales, etc.) qui ont été retenus visent à optimiser les économies d'échelle là où c'est possible et à éviter tout double emploi. Ces politiques, de même que toutes les autres, sont définies à la suite d'un processus favorisant au maximum la participation de la population. En effet, le conseil municipal de même que les administrateurs de la ville encouragent les citoyens à prendre part dès le début aux divers processus décisionnels de la ville. Les résidents sentent qu'ils sont traités de façon équitable, ce qui donne lieu à un processus politique très positif et constructif.

La collectivité est en pleine expansion et son économie est diversifiée. Il existe un taux approprié de logements vacants dans les principaux quartiers résidentiels et le nombre de permis de construire de

bâtiments à des fins résidentielles et commerciales augmente constamment. Le centre-ville est très animé et peu de locaux commerciaux sont vides. Les clubs philanthropiques (4-H, Rotary, Lions), les mouvements religieux et les groupes culturels sont tous très actifs et n'ont pas de mal à recruter de nouveaux membres, ce qui signifie que les citoyens sont animés d'un esprit civique et ne se font pas priés pour faire du bénévolat. La municipalité a été relativement peu touchée par les divers bouleversements économiques et sa population a continué d'augmenter lentement mais sûrement au cours des années. Les investissements externes et internes et les possibilités d'emploi ne cessent de croître dans la ville.

Bref, il fait bon vivre et travailler à Ville-éclair. Étant donné que la ville est viable sur le plan financier et que ses recettes ne sont pas soumises à de grandes contraintes, les impôts sont relativement peu élevés. Tous les organismes locaux de gestion, y compris l'administration locale, sont respectés et ils s'efforcent d'assurer leurs services de façon efficiente, efficace, économique et équitable et de favoriser l'accessibilité et la participation de la population. Ville-éclair est une ville où la plupart d'entre nous voudrions vivre. Mais, à quelques kilomètres de là, il y a ...

8.3 Cas fictif n° 2 — «Tristeville»

Malheureusement, cette ville n'a pas la chance de sa voisine, car elle se situe à l'autre extrémité du continuum de viabilité, c'est-à-dire qu'elle n'est pas du tout viable. Ses recettes baissent depuis un certain nombre d'années par suite de la réduction constante de son assiette fiscale, de la diminution des transferts intergouvernementaux et d'un taux élevé d'arriéré d'impôts. Des installations physiques défraîchies expliquent, en grande partie, l'augmentation considérable des dépenses. Cette situation, conjuguée à une soi-disant mauvaise gestion financière de la part de l'administrateur municipal et du conseil, a donné lieu à un déficit qui perdure depuis trois ans. Le taux élevé du service de la dette et les emprunts contractés pour réparer l'usine municipale de traitement des eaux usées lorsqu'elle est tombée complètement en panne il y a quatre ans ont exacerbé la situation financière de la ville. La plupart des indicateurs financiers (historiques, comparatifs, par habitant et par ménage) révèlent une diminution de l'assiette des recettes, une augmentation du passif et l'existence de risques élevés. La province ou le territoire a lancé un certain nombre d'avertissements à la municipalité suite à ses nombreux revers financiers.

La gestion de la municipalité est également déficiente. Deux des cinq sièges de conseillers sont restés vides à la suite des quatre dernières élections. La société de collecte des ordures ménagères, un service privatisé, ne respecte pas toujours l'horaire établi, car elle n'a pas été payée depuis plusieurs mois. La plupart des autres services sont généralement fournis de façon inefficace et inefficiente, mais les quartiers où habitent le président et les membres du conseil municipal sont mieux traités. Les décisions relatives aux services, à l'instar de la plupart des autres décisions, sont prises à huis clos dans la salle municipale ou chez le président du conseil, lors de réunions impromptues. Aucun concours n'a été organisé pour combler les deux derniers postes vacants au sein du personnel administratif. Le taux de démission chez les employés de la ville a plus que doublé au cours des trois dernières années. Les relations entre les médias et le conseil municipal se détériorent constamment.

Le centre-ville de Ville-éclair est dynamique et animé, mais celui de Tristeville est lugubre. Bon nombre de magasins ont fermé leurs portes et les bâtiments qui les abritaient ont besoin de rénovations. Deux des principaux employeurs de cette ville monoindustrielle, axée sur les ressources, ont quitté la ville au cours des cinq dernières années. Un s'est établi dans une ville voisine et l'autre a ouvert une usine dans un pays étranger, probablement à la suite d'une entente de libre-échange. Le nombre d'habitants, notamment de jeunes, diminue rapidement depuis quelques années, par suite surtout des problèmes économiques que connaît la ville. Le nombre de fidèles des diverses Églises a lui aussi diminué. Certains clubs philanthropiques et organisations de bénévoles n'existent plus ou ont

considérablement réduit leurs activités. Les citoyens de Tristeville ne sont pas fiers de leur ville et nourrissent peu d'espoir envers l'avenir.

8.4 Cas n° 3 — Viabilité à l'époque de la crise de 1929

La crise de 1929, qui s'est poursuivie pendant une bonne partie des années 1930, a précipité nombre de municipalités dans une crise financière. Par suite du déclin de l'assiette commerciale, les sources de recettes municipales ont diminué. En outre, le secours accordé aux chômeurs, qui est devenu un poste budgétaire important, a vidé les caisses des municipalités, déjà bien basses. Windsor, en Ontario, a été particulièrement touchée par la crise en raison de la baisse des ventes d'automobiles et du taux fort élevé de chômage.

Pendant la période qui a précédé la crise, Windsor et la région comptaient parmi les collectivités urbaines dont l'essor était le plus rapide au pays. La spéculation foncière qui avait cours résultait du fait que tous croyaient que la région, en raison de sa proximité à Détroit, deviendrait le centre de l'industrie automobile au pays, alors en pleine expansion. Les municipalités ont contracté de gros emprunts pour mettre en place tous les services dont auraient besoin les habitants qui allaient s'établir dans la région (Kulisek et Price, 1988). Lorsque la conjoncture économique a commencé à se détériorer, les municipalités de la région ont fait face à des difficultés financières de plus en plus graves. Au début des années 30, le gouvernement provincial a évalué la situation et mis sur pied un comité provincial de superviseurs, qui a mis la ville sous tutelle et instauré des programmes rigoureux de réduction des dépenses. En 1932, seulement 34 pour 100 des impôts fonciers avaient été payés et il était difficile de vendre les propriétés saisies pour acquitter les arriérés d'impôts fonciers. Ces conditions désespérées, qui risquaient de pousser les municipalités au seuil de la crise économique, menaçaient aussi la santé financière de l'ensemble de la province. Le gouvernement provincial a donc entrepris un certain nombre d'études de fusion en vue de tenter d'amadouer les crédateurs.

Plusieurs référendums ont été organisés en 1934 sur la fusion de la ville de Windsor et des municipalités adjacentes (Kulisek et Price, 1988). Les résultats étaient partagés : deux municipalités ont appuyé cette initiative, une s'est abstenue et l'autre (Walkerville) était tout à fait contre. Malgré ces résultats et les manœuvres de lobbying au nom de Walkerville, le projet de loi sur la fusion des municipalités a été mis en oeuvre en 1935.

8.4.1 Questions de viabilité

La viabilité financière de la région était menacée pour un certain nombre de raisons. L'expansion coûteuse des infrastructures municipales s'était fondée sur le potentiel de croissance de l'industrie automobile locale, mais la crise a mis un terme à cet essor. Même si la viabilité communautaire de certaines des localités constituantes semblait très vigoureuse (80 pour 100 des résidents de Walkerville ont voté contre le projet de fusion), les pouvoirs municipaux de la région ont été abolis lorsque le gouvernement provincial a mis sur pied un comité de gestion. Toronto a aussi décrété que la région n'était plus viable, tant sur le plan financier que sur le plan de la gestion.

8.5 Cas n° 4

Comme bien des petites localités situées près d'un grand centre provincial, ce petit village s'est dépeuplé. En effet, près de 15 pour 100 des habitants ont quitté le village entre 1981 et 1991 et la population est passée de 256 âmes à 216. Les villageois estimaient que le niveau de services qui leur était offert était acceptable et le village jouait le rôle d'un mini-centre de services pour l'importante région agricole adjacente. Sur le plan financier, la municipalité était stable et ses recettes étaient suffisantes pour payer les ententes conclues relativement aux services de police et de lutte contre les incendies et à la voirie.

Les niveaux de dettes et les taux d'imposition étaient, par habitant, soit inférieurs, soit égaux à ceux de nombreux autres villages semblables. Les services s'autofinançaient et les droits d'utilisateur et autres recettes suffisaient à couvrir les dépenses de fonctionnement du système. Seule l'assiette fiscale limitée du village risquait de poser un problème à plus long terme, car le village comptait principalement sur l'assiette d'imposition des locaux d'habitation. Le district en voie d'organisation limitrophe disposait, quant à lui, d'une assiette d'évaluation beaucoup plus élevée et une quantité importante de ses recettes provenait de sources industrielles et du service public d'électricité.

Le village semblait viable du point de vue financier. En effet, l'endettement était maîtrisé, les services étaient adéquats et à un coût raisonnable et les impôts fonciers étaient modérés. Cependant, l'assiette financière modeste du village et sa proximité à des localités où les emplois étaient plus nombreux faisaient planer une menace constante. Il s'agit là d'un bon exemple de non-viabilité qui ne peut être directement attribué à des circonstances financières.

En 1990, un groupe de citoyens a présenté une pétition au conseil du village et lui a demandé de tenir un référendum sur la dissolution du village. Le conseil en a saisi le gouvernement provincial, qui a étudié la situation du village. Il a aussi organisé des rencontres avec certains contribuables, qui ont déclaré que, selon eux, l'administration du village était devenue inadéquate et que la dissolution du village favoriserait une amélioration des services et une diminution des impôts fonciers. Lors du référendum qui a été organisé par la suite, 60 pour 100 des résidents ont voté pour la dissolution du village. À la fin du processus de dissolution, le village a fusionné avec le district en voie d'organisation voisin. Le niveau des impôts fonciers est resté plus ou moins le même, mais l'endettement a diminué. Le village fait maintenant partie d'une zone électorale beaucoup plus grande.

8.5.1 Questions de viabilité

Même si son assiette fiscale était limitée et statique, le village semblait stable sur le plan financier. L'approvisionnement en eau aurait pu constituer un problème, car une défaillance importante du système aurait entraîné des réparations coûteuses. Toutefois, la plupart des mesures financières qui ont fait l'objet de débats n'indiquaient pas que le village était au bord d'une crise financière. Ce qu'il faut signaler avant tout, c'est que ce sont les résidents qui ont demandé eux-mêmes la dissolution du village. Il semblerait en fait que la gestion du village ait été à l'origine du malaise. En effet, la collectivité était viable, mais l'administration municipale ne l'était pas, car elle n'était pas considérée comme faisant partie intégrante de la collectivité.

8.6 Cas n° 5

Ce village agricole comptait peu d'habitants (environ 280), mais il avait connu une certaine croissance au cours des dernières années et les résidents s'intéressaient activement aux affaires de la collectivité (entrevue personnelle avec un agent du ministère provincial des Affaires municipales). Toutefois, le village connaissait des difficultés financières. Le conseil avait pris part au programme fédéral d'infrastructures dans le cadre duquel Ottawa subventionnait deux tiers des dépenses d'immobilisation des projets d'infrastructures. Afin d'acquitter sa part, le village a dû s'endetter. Auparavant, le ministère provincial de l'Environnement avait indiqué que le système d'approvisionnement en eau ne respectait pas les normes provinciales. Le conseil municipal a considéré ce commentaire comme une demande d'investissement dans un nouveau système. Pour financer l'amélioration de ce système, le conseil a dû contracter un prêt à court terme. Le niveau d'endettement du village a alors dépassé les limites fixées par la province et, pis encore, le nouveau projet d'approvisionnement en eau a excédé le budget prévu. Le village a augmenté les impôts fonciers et les tarifs des services publics l'année suivante, mais il n'a pu réunir les ressources financières suivantes pour couvrir toutes ses dépenses. Comme un malheur n'arrive jamais seul, la fermeture de l'élévateur à grain et la réduction des subventions inconditionnelles des autres paliers de gouvernement ont considérablement réduit l'assiette de recettes du village.

Le gouvernement provincial est intervenu dans les affaires du village en 1996 et a mené une étude sur la dissolution éventuelle de la municipalité. Les conclusions de cette étude ont révélé que la dissolution pourrait donner lieu à une réduction des impôts fonciers pouvant atteindre 30 pour 100 en 1996. Le village a, suite à un vote en faveur de cette mesure, fusionné avec le district municipal.

8.6.1 Questions de viabilité

Cet exemple illustre nombre des difficultés auxquelles font face les petites municipalités. Dans le monde actuel, même les petites entités locales sont aux prises avec des questions complexes qui surgissent à un rythme accéléré. La gestion efficace de ces questions nécessite parfois l'engagement de personnes hautement spécialisées (voir Douglas et autres, 1979). Il arrive souvent qu'une petite municipalité ne possède pas les ressources financières nécessaires pour engager ces spécialistes ou ne soit même pas consciente qu'elle devrait retenir de tels spécialistes. Par exemple, le village possédait un système de comptabilité informatisé avec le logiciel nécessaire pour surveiller l'évolution quotidienne des dépenses. Cependant, l'administrateur du village, en place depuis longtemps, ne savait pas comment l'utiliser. Par conséquent, le conseil ne disposait probablement pas de renseignements financiers à jour ou ne pouvait probablement pas exercer un contrôle efficace sur ses budgets et dépenses ordinaires et d'immobilisations (entrevue personnelle avec un agent du ministère des Affaires municipales). Les difficultés financières du village résultaient, en bonne partie, d'un manque de ressources administratives et de volonté politique. Les défauts de gestion face à des changements rapides ont eu un effet néfaste sur la viabilité financière du village.

8.7 Cas n° 6

En 1990, deux municipalités rurales voisines de la Saskatchewan ont fusionné. La situation financière de la municipalité n° 1 était bonne, mais celle de la municipalité n° 2 était médiocre (entrevue personnelle avec un agent d'une municipalité de la Saskatchewan). Cette dernière avait accumulé un déficit considérable et éprouvait de la difficulté à faire face à ses obligations financières. Elle avait aussi du mal à gérer ses activités quotidiennes (Diamant et Pike, 1996).

La fusion des deux municipalités aurait des incidences positives pour chacune d'elles. Par exemple, la municipalité n° 1 pourrait réduire certaines de ses dépenses devenues trop élevées par suite de la réduction des aides financières du gouvernement provincial et la municipalité n° 2 verrait ses dettes prises en charge par la nouvelle municipalité. Les référendums qui ont été organisés après deux

assemblées sur cette question ont révélé que les citoyens appuyaient fortement cette initiative. Le processus de fusion a donc été entrepris peu de temps après.

8.7.1 Questions de viabilité

Dans cet exemple, une administration locale a entrepris un processus de fusion, car elle estimait que sa viabilité était réellement menacée. Elle croyait d'ailleurs que la fusion l'empêcherait d'aggraver sa situation financière. L'autre municipalité estimait elle aussi que la fusion comportait des avantages. Même si sa viabilité était encore assurée, la diminution des aides financières du palier supérieur d'administration signifiait qu'elle ne devait pas tarder à prendre des mesures proactives. Les deux municipalités ont donc réalisé leur projet commun pour des motifs financiers différents.

8.8 Résumé des cas

Notre examen de quelques municipalités dont la viabilité était menacée pour une raison ou une autre illustre bien les nombreuses complexités du concept de capacité et, partant, de la notion de viabilité. Même s'il peut arriver que la viabilité financière d'une municipalité ne soit pas remise en question (comme dans le cas no 4), d'autres facteurs, comme le manque de confiance des citoyens face à l'administration municipale, peuvent nuire à la capacité de la municipalité et menacer directement sa viabilité. Dans d'autres cas (celui de Windsor ou le cas no 5), les pressions internes ou externes sur la capacité financière des municipalités ont accru les difficultés auxquelles elles faisaient face et, par conséquent, leurs problèmes de viabilité.

Le fil conducteur qui relie tous ces exemples, y compris les cas fictifs, est le suivant : les municipalités et les collectivités ont dû faire face à une diminution, réelle ou imminente, de leur capacité à la suite de diverses contraintes internes ou externes. Les contribuables, les administrations locales ou les gouvernements provinciaux ont donc été obligés de prendre des mesures pour remédier à la situation. Souvent, des remaniements structurels ou fonctionnels donnés ont eu des conséquences positives et ont également servi à définir les résultats prévus.

Chapitre 9

Viabilité des municipalités — Cadre conceptuel et coefficients connexes

9.1 Introduction

Le but de la présente étude était de *cerner un ou plusieurs modèles définissant les conditions essentielles à la viabilité des municipalités, compte tenu de facteurs propres à la gestion et de coefficients financiers.*

Comme il a été mentionné précédemment, il n'est pas possible, ni nécessaire, d'établir une série de conditions fixes déterminant la viabilité des municipalités, et encore moins de créer un modèle valable universellement. Toutefois, il est possible d'établir un cadre conceptuel nous permettant d'examiner les signes de lacunes ou de forces, actuelles ou futures, dans la capacité des municipalités de faire face à leurs obligations et d'en tirer des conclusions générales sur leur viabilité.

9.2 Déterminants

Dès le début de l'étude, le Comité des directeurs de recherche du CIRUR a relevé un certain nombre de déterminants pouvant constituer les fondements d'un tel cadre conceptuel. Ces facteurs sont cités dans les cases ci-après et suivis d'observations fondées sur les résultats de notre recherche.

9.2.1 Attitudes générales de la société envers le gouvernement

Dans une société démocratique, la population doit être prête à céder certains droits individuels à la collectivité dans l'intérêt de tous les membres. S'il n'existe pas de consensus sur le rôle du gouvernement dans la société en général, il est peu probable qu'un gouvernement, quel qu'il soit, reste viable.

Observations : Le fait de consentir à être gouverné est sans aucun doute un élément clé de l'existence de n'importe quel système de gouvernement, du moins dans un contexte démocratique. La légitimité du pouvoir en général, et du pouvoir à l'échelle locale en particulier, repose sur les lois et les institutions gouvernementales et sur la volonté de la société de les respecter. Il ne s'agit pas d'un sujet purement académique. À l'heure actuelle, non seulement assiste-t-on à un examen minutieux des formes de représentation démocratique, mais la pertinence même du concept de gouvernement et le rôle de la fonction publique font continuellement l'objet de débats idéologiques aux États-Unis, et maintenant dans plusieurs régions du Canada.

9.2.2 Obligations constitutionnelles du gouvernement provincial

En se joignant à la confédération, le gouvernement provincial a assumé certaines responsabilités, dont celle de former et de gérer des administrations locales. La façon dont le gouvernement provincial s'acquitte de cette responsabilité est cruciale pour la viabilité des municipalités. Si on ne confère pas aux administrations locales des pouvoirs appropriés et des responsabilités et des ressources financières adéquates, ce palier de gouvernement peut-il être viable?

Observations : Il s'agit d'un autre élément clé du cadre conceptuel proposé. Étant donné le rôle subordonné des municipalités canadiennes sur la scène politique, leur viabilité est en grande partie déterminée par l'ampleur des pouvoirs et des fonds que leur attribue la province ou le territoire. La viabilité est largement fonction de la perception qu'a la province ou le territoire de l'importance que revêtent les administrations municipales sur le plan de la prestation des services ou de la représentation à l'échelle locale. À l'heure actuelle, certaines politiques adoptées par des gouvernements provinciaux portent ombrage à la viabilité des systèmes municipaux et de certaines

municipalités en particulier. Cela pose un problème à ce stade-ci de tout cadre conceptuel si l'on considère que les administrations municipales ne sont que des extensions politico-administratives de la province ou du territoire. Le degré de pouvoir et la suffisance des fonds octroyés deviennent alors hors de propos et sont fonction des priorités changeantes sur les plans administratif et politique et des convictions idéologiques des paliers de gouvernement supérieurs. Toutefois, les pouvoirs constitutionnels conférés aux provinces et aux territoires sont également accompagnés d'une responsabilité politique de fait qui favorise des administrations locales qui sont non seulement efficaces sur le plan de la prestation des services et de l'administration, mais également représentatives de la collectivité et responsables devant elle. Le statut subordonné des administrations municipales sur le plan constitutionnel est un facteur de complexité qu'il faut accepter si l'on croit qu'un cadre conceptuel peut exister.

9.2.3 Responsabilités et attentes en matière de programmes

Habituellement, la province ou le territoire s'attend à ce que les administrations locales offrent divers services (dont certains services provinciaux ou territoriaux). Si la province ou le territoire exige des administrations locales des niveaux de services supérieurs à leurs capacités, il met alors en danger leur viabilité.

Observations : Ce facteur est étroitement lié au précédent en ce sens qu'il souligne le rôle influent du palier supérieur du gouvernement sur la viabilité des municipalités. L'autonomie et les pouvoirs conférés aux conseils municipaux (ou autres assemblées élues) sont proportionnels au degré de conviction qu'a un gouvernement provincial ou territorial dans le concept de démocratie locale et de décentralisation des pouvoirs décisionnels afin de mieux répondre aux priorités locales. Il a en effet été démontré que plus un gouvernement d'instance supérieure adoptait une approche décentralisée, mieux se portaient la santé et la viabilité de ses organes gouvernementaux locaux (Diamant et Pike, 1996).

9.2.4 Relations intergouvernementales

Bien qu'il s'agisse le plus souvent des relations entre la province et les municipalités, les relations entre les municipalités elles-mêmes et entre ces dernières et les autres organismes gouvernementaux peuvent également avoir des effets sur la viabilité d'une municipalité. Par exemple, si une municipalité impartit tous ses services et fonctions administratives à une autre municipalité, peut-on toujours la considérer comme une véritable municipalité?

Observations : Les recherches portant sur cet aspect du cadre conceptuel ne sont pas concluantes. Après tout, un gouvernement municipal a deux rôles à jouer : fournir des services et représenter la localité. Sur le plan théorique, une municipalité peut exister en tant qu'organe de représentation même si elle a impartit tous ou presque tous ses services. Les services fournis par les municipalités varient selon les régions du pays et changent avec le temps, et on voit apparaître de nouveaux modèles de prestation quotidiennement. Le fait qu'une municipalité agisse au nom des citoyens qu'elles représentent pour assurer la prestation de tous les services (y compris les services administratifs) à des coûts et à des niveaux adéquats n'annule pas en soi sa fonction de gestionnaire des affaires publiques.

9.2.5 Consentement de la collectivité – Valeurs et besoins communs

Si les principales fonctions d'une administration locale démocratique sont de gérer les affaires publiques et de fournir des services, il faut que la population ait des valeurs communes et besoin des services fournis par la structure municipale. S'il n'y a pas de «communauté», il ne peut pas y avoir de municipalité.

Observations : Effectivement, par définition, une municipalité ne peut pas exister s'il n'y a pas de communauté ou de valeurs communes. Toutefois, dans la société d'aujourd'hui composée de personnes très mobiles capables d'être reliées grâce aux technologies de communication, la grande majorité des citoyens sont en fait membres de plusieurs communautés (p. ex. travail, loisirs, famille,

école) et ont des affiliations spatiales qui dépassent leur lieu de résidence. On assiste actuellement à une reconstitution des communautés. Cela représente un défi de taille pour les municipalités qui doivent représenter une «communauté» mal définie et lui fournir des services.

9.2.6 Capacité de maintenir un conseil local

Un gouvernement ne peut exister s'il n'y a pas assez d'intérêt à l'échelle locale pour former un conseil. Il est toutefois rare que cette situation se produise. Par contre, on observe plus souvent la reconduction d'un conseil par acclamation, mandat après mandat. On ne sait pas si cela est le signe d'un consensus constant au sein de la communauté ou un signe d'apathie telle qu'elle menace la viabilité même de la municipalité.

Observations : Ce facteur n'apparaît pas vital. Selon la documentation étudiée et les participants au projet de recherche, le renouvellement d'un mandat par acclamation peut aussi bien être un signe d'apathie que de confiance dans le conseil en place. Par exemple, un chef de conseil municipal ayant reçu plusieurs mandats peut posséder des connaissances et avoir acquis un «sens» de la région sans pareil qui est respecté. Par contre, si des sièges au conseil restent vacants à plusieurs reprises, cela peut être un signe d'apathie. S'il y a un fort sentiment d'apathie, de cynisme ou d'épuisement au sein de la collectivité, cela se reflétera dans les autres aspects de la vie communautaire. Ce facteur devrait donc être considéré comme un déterminant de faible importance de la viabilité d'une municipalité, du moins dans la plupart des cas.

9.2.7 Capacité de fournir un éventail acceptable de services de qualité à coût abordable

Une administration locale a une fonction de fournisseur de services, en plus de celle de gestionnaire. Elle doit fournir elle-même un certain nombre de services et elle peut choisir d'offrir d'autres services de façon indirecte, par voie de sous-traitance par exemple. Toutefois, plus une collectivité est petite, moins elle est en mesure, financièrement, d'offrir des services. Si la municipalité ne peut offrir à ses résidents les services requis à des niveaux adéquats, elle pourrait être considérée comme non viable.

Observations : Les services fournis par les administrations locales doivent être ceux que les résidents désirent. Il est vrai que les plus petites collectivités, qu'elles offrent leurs services directement ou dans le cadre d'ententes intermunicipales par exemple, peuvent éprouver de la difficulté à fournir l'éventail complet et les niveaux de services locaux requis par leurs contribuables. Dans ce cas, la viabilité d'une municipalité devrait être remise en question.

La demande de services n'est pas en soi un indicateur de l'incapacité d'une municipalité à répondre aux besoins à cet égard. On peut fournir de nouveaux services ou étendre les services existants en prélevant de nouveaux impôts ou en établissant de nouvelles priorités ou de nouvelles ententes sur le plan intermunicipal, par exemple. Par contre, une insatisfaction constante envers les services fournis peut être le signe de problèmes systémiques concernant la capacité financière de la municipalité ou même sa capacité de gérer. Cela signifie que les attentes des contribuables sont supérieures à leur capacité ou à leur volonté de payer, ou encore, que le conseil n'a pas su communiquer son dilemme financier ou trouver des solutions innovatrices au problème.

9.2.8 Volonté et capacité de payer les services et la gestion

La capacité et la volonté de payer les coûts d'une administration sont des prérequis de tout gouvernement, quel qu'en soit le palier. Au niveau municipal, les sources de recettes sont assujetties aux lois et à l'acceptation du public. Si les coûts d'administration sont supérieurs à la capacité de payer des contribuables, le palier d'administration n'est plus viable financièrement.

Observations : Cet élément du cadre conceptuel, qui se rapporte aux concepts d'effort et de capacité, est central. Si l'administration locale ne peut pas prendre de mesures pour limiter la surextension de sa capacité financière (tant sur le plan interne qu'externe) et réduire, sinon les services, du moins le niveau de services, sa viabilité est menacée.

9.3 Considérations sur l'élaboration et l'évolution du cadre conceptuel

Un cadre conceptuel permet de cerner les principaux éléments qui composent un système (p. ex. une cellule vivante, une entreprise) et d'établir des relations entre eux pour a) mieux comprendre le système, et b) appuyer toute intervention en vue de modifier le système.

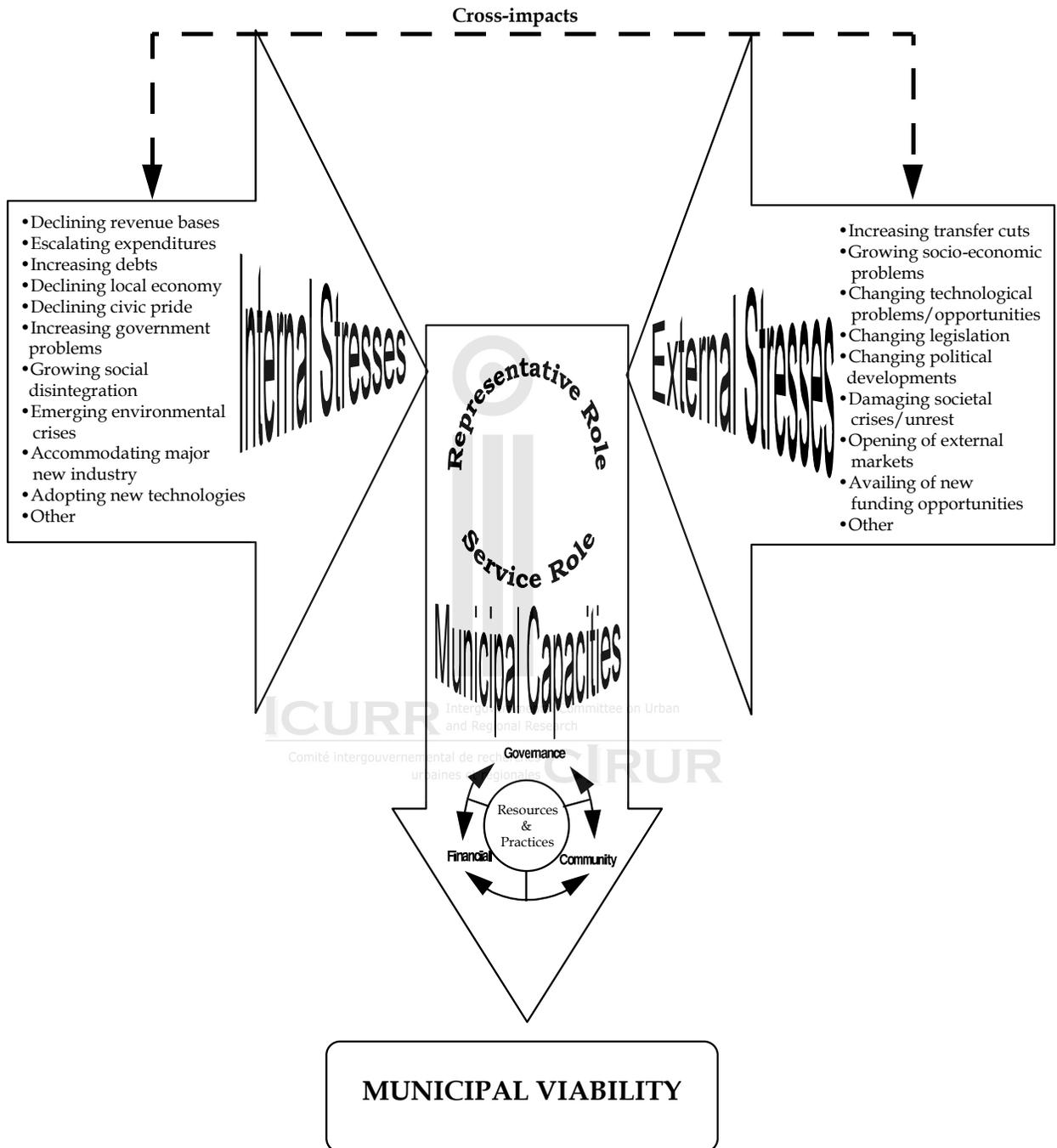
Le cadre conceptuel proposé se veut une combinaison des concepts suggérés par le CIRUR et des concepts élaborés au cours de notre recherche.

Si la viabilité est perçue comme une relation entre contraintes et capacité, on devrait pouvoir, après avoir déterminé, examiné et décrit ces contraintes, élaborer un cadre conceptuel de base. Le traitement des contraintes internes et externes est fondamental et c'est pourquoi les ressources internes (p. ex. finances, compétences du personnel, sens politique, créativité et souplesse en matière de gestion et installations) et les pratiques (p. ex. esprit d'équipe entre les cadres, coopération du conseil et du personnel administratif, communications entre le conseil et la collectivité) sont si importantes. Les variables stratégiques que sont le rôle, les fonctions, la capacité, les conditions internes et externes, les ressources, les pratiques et les contraintes constituent les fondements d'un cadre conceptuel utile.

La viabilité des municipalités est un concept complexe associé à un équilibre dynamique entre les fonctions et les rôles prescrits par l'extérieur (plus particulièrement ceux prescrits par les lois provinciales et territoriales) et les demandes internes de services et de représentation efficace. Cet équilibre dynamique doit en même temps répondre aux transformations rapides sur le plan économique et technologique, transformations qui ont des répercussions sur la vie économique des collectivités et l'espace vital des citoyens. Cet équilibre est atteint ou rétabli grâce au développement économique local, au sens politique et aux compétences en matière de leadership et de gestion. Il est également atteint grâce à l'engagement inlassable et à la vision de millions de bénévoles qui jouent un rôle essentiel dans la vitalité et la viabilité des collectivités au Canada (Douglas, 1993, 1996; Ross, 1989).

Comme nous l'avons déjà mentionné, le cadre conceptuel n'est pas un «modèle» de la viabilité des municipalités. Nous avons toutefois été capables de dégager des variables stratégiques. Les résultats de notre recherche sont étayés par la documentation sur le sujet, par une enquête menée auprès des intervenants sur le terrain, par des témoins privilégiés et par notre propre expérience. Nous avons illustré comment ces variables agissaient entre elles selon un modèle complexe d'interactions. Nous avons également traité de nombreuses questions reliées à la mesure de ces variables, entre autres la capacité, les contraintes et l'évaluation tripartite de la viabilité en tant que telle.

Figure 14: A Conceptual Framework of Municipal Viability



9.4 Passer d'un cadre conceptuel à un protocole d'évaluation

Dans le présent rapport, nous avons mis l'accent sur la capacité des administrations locales, en particulier sur la capacité des municipalités en matière de finances, de gestion et de collectivité. Le cadre conceptuel proposé repose en fait sur ces trois notions de capacité.

Théoriquement, ce cadre conceptuel pourrait servir à mettre au point une série d'outils sophistiqués (ou de modèles) pour surveiller et évaluer la viabilité d'une municipalité. Un exemple d'outil serait un modèle permettant d'évaluer et de simuler les répercussions sur l'économie locale des dépenses municipales dans le domaine des loisirs. Par contre, il serait dangereux de prétendre que si certaines variables indiquent un déclin de la viabilité d'une municipalité, cette dernière est totalement non viable. Il faut absolument tenir compte du contexte (assiste-t-on à une expansion rapide de la frange urbaine, s'agit-il d'une ville minière, d'une municipalité au centre d'un milieu urbain, d'une collectivité accueillant de plus en plus de personnes âgées?). Il est donc prudent et nécessaire d'effectuer une analyse longitudinale de même qu'une analyse comparative, quelle qu'en soit la difficulté, de préférence à une analyse statique. En outre, toute analyse doit tenir compte des interactions entre les principales variables. Par exemple, la situation financière précaire d'une municipalité causant de l'inquiétude au gouvernement provincial ou territorial peut être redressée par un changement radical sur le plan de la gestion (p. ex. grâce à des initiatives de développement économique local vigoureuses) ou une réorganisation des pratiques de gestion interne (p. ex. en adoptant une technique de budget base zéro). Un autre exemple pourrait être celui d'une collectivité rurale apparemment en déclin depuis plusieurs années alors qu'elle est en train de se transformer pour passer d'une communauté agricole à une communauté «exurbaine». Cette collectivité peut constater une expansion rapide de son assiette fiscale, l'apparition de nouvelles occasions de commerce et une revitalisation de ses ressources en matière de services publics. Les nouveaux résidents peuvent être intéressés à prendre une part active à l'amélioration de la qualité de vie, des installations et de nouveaux services de type urbain. La dynamique des interactions complexes entre les différents éléments du cadre conceptuel nous empêche d'établir un protocole d'analyse et d'évaluation définitif et universel. Il se peut que l'on n'obtienne jamais de réponses définitives et quantifiables. Malgré ces limitations inhérentes, l'élaboration du cadre conceptuel devrait nous permettre d'évaluer les orientations et les tendances générales associées à la viabilité des municipalités.

Plusieurs contraintes internes et externes ont exercé des pressions sur la capacité des municipalités canadiennes de jouer leur double rôle de fournisseur de services et d'organe local de représentation. Le but de la présente étude était d'élaborer un cadre conceptuel pertinent pour examiner les questions reliées à la viabilité des municipalités. Il est impossible, vu la complexité des questions municipales et la nature hétérogène du système des administrations locales au Canada, de concevoir une méthodologie fiable et universelle nous permettant d'analyser de façon détaillée ou définitive la question de la viabilité. Par contre, il est possible de cerner les variables stratégiques et d'établir des relations entre elles pour en dégager des concepts généraux, comme nous l'avons démontré, mais sans plus.

Il est toutefois difficile d'abandonner complètement l'idée de mettre au point un protocole d'évaluation. D'après l'un des principaux sujets interrogés lors de notre étude, l'élaboration d'un tel outil est théoriquement possible, pourvu qu'on dispose de renseignements pertinents et de ressources adéquates en matière d'analyse. Nous avons donc tracé, sous forme de diagramme arborescent, un processus d'évaluation souple qui est illustré à la figure 15. Bien qu'il s'agisse d'une ébauche, ce diagramme peut néanmoins servir de point de départ à l'élaboration d'un processus d'évaluation plus précis, si l'on peut démontrer bien sûr que cela est faisable.

Le protocole d'évaluation proposé se fonde d'abord sur la constatation d'un changement dans la situation d'une municipalité, par exemple une réduction des paiements de transfert, la possibilité d'offrir d'importants services sociaux ou encore une diminution de l'assiette fiscale. Ce changement exerce des pressions sur un ou plusieurs aspects de la viabilité de la municipalité (finances, gestion ou collectivité), ce qui a des répercussions sur sa capacité de faire face à ces contraintes. Ces facteurs peuvent bien sûr avoir une incidence positive ou négative les uns sur les autres, en d'autres termes des interactions. Prenons l'exemple d'une municipalité qui voit son assiette fiscale diminuer, ce qui a pour effet de réduire ses recettes. Cela pourrait nuire à la collectivité, parce que la municipalité n'a plus les moyens de soutenir divers organismes bénévoles. Par contre, cette situation pourrait aussi donner naissance à des solutions innovatrices de la part du conseil et de l'administration (p. ex. prélèvement de droits d'utilisation) ou de la part de la collectivité (p. ex. établissement de nouveaux partenariats entre bénévoles et secteur public). Ces interactions cherchent à contrebalancer les contraintes imposées sur la capacité financière de la municipalité.

Si les interactions négatives ne sont pas contrebalancées immédiatement par des interactions positives, cela peut signifier que les contraintes sont tolérables ou peuvent être atténuées. Une contrainte est tolérable lorsque la municipalité peut «supporter» la situation sans avoir recours à des mesures directes d'atténuation ou qu'elle n'est pas obligée de réduire ses rôles de fournisseur de services ou d'organe de représentation.

Les contraintes peuvent être atténuées par des mesures internes (p. ex. prises par l'administration locale ou la collectivité) ou externes (p. ex. prises par le gouvernement provincial ou territorial). Prenons l'exemple d'une municipalité qui éprouve des difficultés financières intolérables qui n'ont pas été contrebalancées par des interactions positives. La municipalité peut proposer d'atténuer les effets de ces difficultés en exigeant une surtaxe sur les projets de construction immobilière. Une telle surtaxe peut très bien réduire ou éliminer les difficultés financières éprouvées. Par contre, les interactions entraînées par cette mesure peuvent entraver sa mise en oeuvre. Sur le plan politique, l'administration locale peut hésiter à imposer une surtaxe, ou la collectivité peut tout simplement rejeter la proposition. Dans ce cas, la surtaxe ne constitue pas une solution acceptable et, à moins que d'autres mesures ne soient proposées ou acceptées, il se peut qu'il n'y ait aucune solution possible au problème.

ICURR Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research

Le protocole examine ensuite s'il y a plus d'un facteur qui menace la capacité. Si c'est le cas, et s'il n'y a pas eu d'interactions positives pour atténuer les contraintes, la viabilité de la municipalité peut être en danger. Si seulement un aspect de la capacité est menacé, il y a plus de chances que des interactions positives puissent améliorer la situation. Par exemple, si une municipalité voit ses recettes diminuer à cause de la réduction des paiements de transfert ou de la diminution de son assiette fiscale, ces contraintes peuvent être atténuées par des mesures administratives plus efficaces ou l'intervention de la collectivité. Par contre, si l'une des ces contraintes ou les deux ne peuvent être atténuées ou sont tout simplement intolérables, il y a moins de chances que des interactions positives se fassent sentir, et la viabilité de la municipalité peut être véritablement menacée.

Nous espérons que les hypothèses qui sous-tendent le protocole proposé continueront d'être débattues et améliorées et que, à force d'être mis en pratique, le protocole dépassera le stade d'ébauche.

9.5 Conclusion

Dans le présent rapport de recherche, nous avons examiné un certain nombre de questions reliées à la conceptualisation et à l'évaluation de la viabilité des municipalités. Après avoir soigneusement passé en revue la documentation sur le sujet, effectué une enquête pancanadienne et interrogé des intervenants clés du domaine, nous avons pu regrouper ces questions et ces concepts dans un cadre holistique pour examiner la viabilité des municipalités canadiennes.

Le rapport soulève davantage de questions qu'il ne donne de réponses. Il s'est révélé impossible de créer un modèle regroupant les déterminants de chaque aspect de la viabilité des municipalités. Nous avons par contre réussi à dégager de nouveaux concepts ou, à tout le moins, à jeter un nouvel éclairage sur des concepts existants. Nous sommes convaincus que les personnes compétentes qui oeuvrent au sein des administrations municipales au Canada découvriront de nouvelles applications à ce cadre en vue de le perfectionner.

Entre-temps, peut-être que ce rapport servira de point de départ à des débats constructifs au sein des administrations locales au pays qui sont aux prises avec des défis de taille.

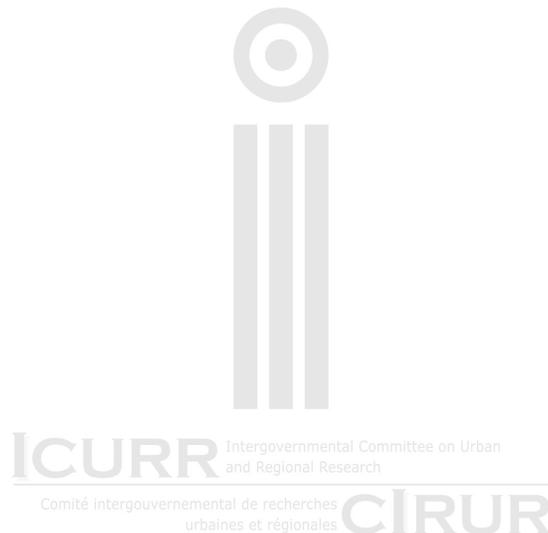
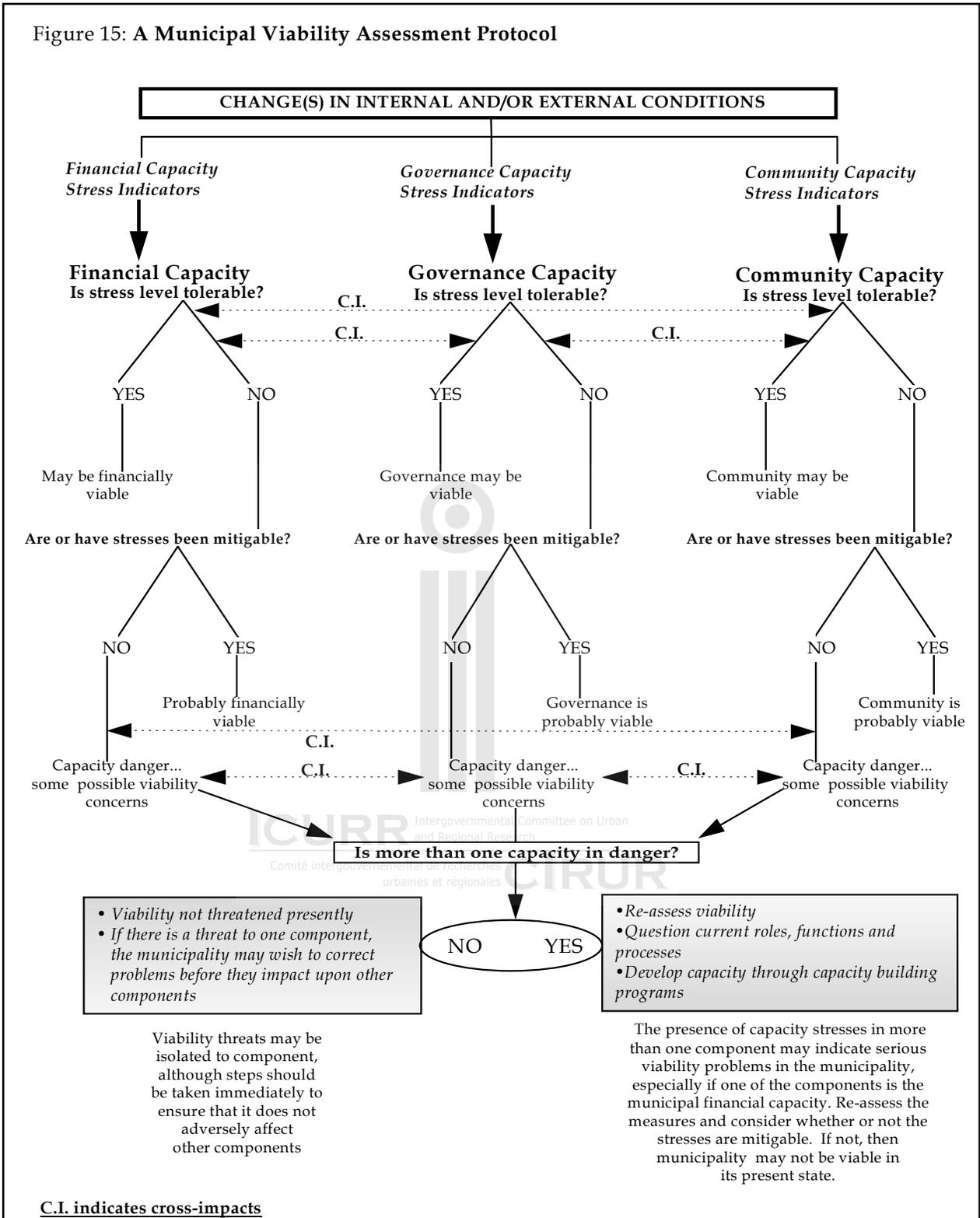


Figure 15: A Municipal Viability Assessment Protocol



Bibliographie

- Auld, Douglas et Harry Kitchen. 1988. *The Supply of Government Services*. Vancouver, Colombie-Britannique, The Fraser Institute.
- Baker, Harold R. et Jim Rugg. 1982. *Community Viability and Rural Survival Conference Report*. Saskatoon, University of Saskatchewan.
- Baker, Harold R., James A. Draper et Brett T. Fairbairn, réd. 1991. *Dignity and Growth: Citizen Participation in Social Change*. Calgary, Detselig Enterprises Ltd.
- Barlow, I.M. 1981. *Spatial Dimensions of Urban Government*. Toronto, Research Studies Press.
- Barro, Stephen M. 1986. «Measuring Fiscal Effort and Fiscal Capacity: Sorting out some of the Controversies» dans *Measuring Fiscal Capacity*, sous la direction de H. Clyde Reeves, Boston, Oelgeschlager, Gunn and Hain Publishers Inc.
- Bernick, Michael S. 1990. «Fat Cities?» *Golden State Report*, 6:18-21.
- Berry, Brian J.L. et autres, 1988. *Market Centers and Retail Location: Theory and Application*. Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Bird, Richard M. et Enid Slack. *Urban Public Finance in Canada*. Toronto, John Wiley and Sons.
- Bollman, Ray, éd. 1992. *Rural and Small Town Canada*. Toronto, Ministère des Approvisionnement et Services.
- Bourne, Larry S. 1991. «Addressing the Canadian City: Contemporary Perspectives, Trends, and Issues» sous la direction de Trudi Bunting et Pierre Filion. *Canadian Cities in Transition*. 1991. Toronto, Oxford University Press.
- Boyne, George A. 1992. «Local Government Structure and Performance: Lessons from America» dans *Public Administration*. Volume 70, Automne, 1992.
- Brittain, H.L. 1951. *Local Government in Canada*. Toronto, Ryerson Press.
- Brown, Ron. 1979. *Ghost Towns of Ontario*. Langley (C.-B.), D.W. Friesen and Sons.
- Collinge, Chris et Steve Leach. 1995. «Building the Capacity for Strategy Formation in Local Government» dans *Local Government Studies*. 21:3, 343-352.
- Cook, Derek. 1994. *The Stages of Decline: A Descriptive Analysis of Functional Changes in the Kerrobert, Saskatchewan Community System*. Mémoire de maîtrise non publié. Guelph, University of Guelph.
- Craig, G.M. 1963. *Lord Durham's Report: An Abridgement of Report on the Affairs of British North America*. Toronto, McClelland and Stewart.

Crawford, Kenneth Grant. 1954. *Canadian Municipal Government*. Toronto, University of Toronto Press.

Deller, Steven C., Carl H. Neson, et Norman Walzer. 1992. «Measuring Managerial Efficiency in Rural Government» dans *Public Productivity and Management Review*, vol. XV, n° 3.

Derkson, W. 1988. «Municipal amalgamation and the Doubtful relationship between Size and Performance» dans *Local Government Studies*, 14:6.

Diamant, Peter et Amy Pike. 1996. *Consolidation and the Small Municipality: A Commentary*. Brandon University (Manitoba), The Rural Development Institute.

Dolan, Drew 1990. «Local Government Fragmentation: Does it Drive up the Cost of Government?» dans *Urban Affairs Quarterly*, 26:1, 28 - 45.

Douglas, David J.A., M.J. McClew, J.D. Linton, G.F. Bentley, N.I. Earl. 1979. *Management and Planning in Small Communities Study, Final Report*. Rapport préparé par Woods, Gordon and Co. pour la Fédération des municipalités canadiennes.

Douglas, David J.A. et autres, 1989. *Changing Rural Society Trends, Opportunities and Challenges*. Recueil de communications présentées dans le cadre des conférences du Collège d'agriculture de l'Ontario, Guelph.

Douglas, David J.A. 1993. *Community Development, Selected Observations and Lessons from Experience*. Document présenté à la Direction du développement communautaire du ministère des Affaires municipales de l'Ontario.

Douglas, David J.A. 1994. *Community Economic Development in Canada*. Vol. 1, Toronto, McGraw-Hill Ryerson.

Douglas, David J.A. 1995. *Community Economic Development in Canada*. Vol. 2, Toronto, McGraw-Hill Ryerson.

Douglas, David J.A. 1996. «Taking Charge: Planning and Development Strategies for Sustainable Communities» dans *Sharing Knowledge, Linking Sciences: An International Conference on the St. Lawrence Ecosystem*. Vol. 1, sous la direction de Roger D. Needham et E. Nicholas Norakowski, 21-55. Ottawa, Université d'Ottawa.

Ferguson, Ronald F. et Helen F. Ladd. 1986. «Measuring the Fiscal Capacity of U.S. Cities» dans *Measuring Fiscal Capacity*, sous la direction de H. Clyde Reeves, Boston, Oelgeschlager, Gunn and Hain Publishers Inc.

Fischer, Richard J. 1994. «An Overview of Performance Measurement» dans *Public Management*, septembre, 1994. Washington, D.C., ICMA.

Fuller, Tony. 1994. «Sustainable Rural Communities in the Arena Society» dans *Towards Sustainable Rural Communities*, sous la direction de John M. Bryden, Guelph.

Gertler, Len et Ron Crowley. 1979. *Changing Canadian Cities: The Next 25 Years*. Toronto, McClelland and Stewart.

Gouvernement de l'Alberta. 1994. *A Better Way: A Plan for Securing Alberta's Future*.

Gouvernement de la Saskatchewan. 1956. Rapport n^o 4 de la Commission royale sur l'agriculture et la vie en milieu rural, *Rural Roads and Local Government*. Regina, Lawrence Amon, Printer.

Gouvernement de la Saskatchewan. 1985. *Strategy for the Development of Rural Saskatchewan*, Report of the Task Force on Rural Development, mai 1985.

Gouvernement de l'Ontario. 1968. *Design For Development: Phase Two*. Déclaration de l'honorable John Robarts, 28 novembre 1968. Déclaration de l'honorable W. Darcy McKeough, ministre des Affaires municipales, 2 décembre 1968.

Gouvernement de l'Ontario. 1972. *Design For Development: Phase Three*. Déclaration de l'honorable William G. Davis à l'Assemblée législative, le vendredi 16 juin 1972.

Gouvernement de l'Ontario. 1989. *County Government in Ontario: Report of the Consultation Committee to the Minister of Municipal Affairs*.

Gouvernement de Nouvelle-Écosse. 1992. *Task Force on Local Government: Report to the Government of Nova Scotia*.

Gouvernement de Terre-Neuve. 1986. *Building on Our Strengths*. Rapport de la Commission royale sur l'emploi et le chômage.

Gouvernement du Québec. 1996. *Le renforcement des institutions municipales*.

Hamel, Pierre et Lizette Jalbert. 1991. «Local Power in Canada: Stakes and Challenges in the Restructuring of the State» dans *State Restructuring and Local Power, A Comparative Perspective*, sous la direction de Chris Pickvance et Edmond Pretcielle, London, Pinter Publishers.

Higgins, Donald. 1986. «The Processes of Reorganizing Local Government in Canada» dans *Canadian Journal of Political Science*, 29:2.

Hilts, S.G. et A.M. Fuller, réd. 1990. *Sustainable Development*. Guelph, University School of Rural Planning and Development, University of Guelph.

Hobson, Paul. 1994. *Efficiency and the Local Public Sector*. Projet secteur public et compétitivité. Kingston, School of Policy Studies, Queen's University.

Hurtig, Mel. 1992. *The Betrayal of Canada*. Toronto, Stoddart.

International City/County Management Association. 1994. *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*. Washington, ICMA.

Kitchen, Harry. 1996. Interview téléphonique. Août 1996.

Kitchen, Harry. 1994. «Efficient Delivery of Local Government Services.» Document de travail 93-15. Kingston, School of Policy Studies, Queens University.

Kulisek, Larry et Trevor Price. 1988. «Ontario Municipal Policy affecting Local Autonomy: A Case Study Involving Windsor and Toronto» dans *Urban History Review*, Vol. XVI, n^o 3.

Leo, Christopher. 1986. *Strong Government, Weak Government: Classifying Municipal Structural Change*. Documents de recherche et de travail, Winnipeg, Institute of Urban Studies, University of Winnipeg.

Lucas, Rex A. 1971. *Minetown, Milltown, Railtown: Life in Canadian Communities of Single Industry*. Toronto, University of Toronto Press.

Lyons, W.E. et David Lowery. 1989. «Governmental Fragmentation Versus Consolidation: Five Public-Choice Myths about How to Create Informed, Involved, and Happy Citizens» dans *Public Administration Review*. Novembre - Décembre 1989.

Marshall, John A. 1996. *Local Government Re-Organization: Form, Function and Roles*. Document de recherche non publié, Guelph, University of Guelph.

Mattson, Gary. 1996. «The Role of Community Viability Analysis in Revealing the Elements Contributing to Sense of Place: A Case Study of Olsberg, Kansas» dans *Small Town*, janvier- février 1996.

McQuaig, Linda. 1995. *Shooting the Hippo*. Toronto, Macmillan.

Midwinter, Arthur. 1994. «Developing Performance Indicators for Local Government: The Scottish Experience» dans *Public Money and Management*, avril-juin 1994, Cambridge (Massachusetts), Blackwell Publishers.

Miller, Thomas I. et Michelle Miller. 1992. «Assessing Excellence Poorly: The Bottom Line in Local Government» dans *Journal of Policy Analysis and Management*. 11:4, Washington (D.C.), John Wiley and Sons Inc.

Newton, K. 1982. «Is small really beautiful? Is big really so ugly? Size, effectiveness and democracy in local government» dans *Political Studies*. 30:2.

O'Brien, Allan. 1993. *Municipal Consolidation and its Alternatives*. Toronto, Presses du CIRUR

O'Brien, Allan. 1996. Interview téléphonique. Août 1996.

Ontario Committee on Taxation. 1967. «The Smith Report» dans *The Report of the Ontario Committee on Taxation*. Volume II, Chapitre 23.

Organisation de coopération et de développement économiques. 1986. *Rural Public Management*. Paris, OCDE.

Ostrom V., C.M. Tiebout, et R. Warren. 1961. «The Organization of government in Metropolitan areas: a theoretical inquiry» dans *American Political Science Review*. 55 (décembre).

Otto Daniel M. et Mark A. Edelman. 1992. «Innovation in Structural Change of Local Government» dans *American Journal of Agricultural Economics*, novembre 1992.

- Palmer, Anna J. 1993. «Performance Measurement in Local Government» dans *Public Money and Management*, octobre-décembre 1993, Cambridge (Massachusetts), Blackwell Publishers.
- Perry, Stewart. 1987. *Communities on the Way: Rebuilding Local Economies in the United States and Canada*. New York, State University of New York Press.
- Plunkett, Thomas J. 1968. *Urban Canada and its Government: A Study of Municipal Organization*. Toronto, Macmillan of Canada.
- Plunkett, Thomas J. 1972. *The Financial Structure and Decision-Making Process of Canadian Municipal Government*. Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement.
- Plunkett, Thomas J., et G.M. Betts. 1978. *The Management of Canadian Urban Government*. Kingston, Queens, University.
- Purchase, Bryne et Ronald Hirshhorn. 1994. *Searching For Good Governance*. Kingston, School of Policy Studies, Queens University.
- Ross, David. 1989. *A profile of the Canadian Volunteer: A guide to the 1987 study of volunteer activity in Canada*. Ottawa, Organismes nationaux de bénévolat.
- Rowat, Donald C. 1965. *The Canadian Municipal System: Essays on the Improvement of Local Government*. Toronto, McClelland and Stewart Ltd.
- Saarinen, Oiva. 1992. «Creating a Sustainable Community: the Sudbury Case Study» dans *At the End of the Shift: Mines and Single Industry Towns in Northern Ontario*. Toronto, Dundurn Press.
- Sancton, Andrew. 1991a. «The Municipal Role in the Governance of Canadian Cities» dans *Canadian Cities in Transition*. Sous la direction de Trudi Bunting et Pierre Filion. 1991. Toronto, Oxford University Press.
- Sancton, Andrew. 1991b. *La réorganisation du gouvernement local au Canada depuis 1975*. Toronto, Presses du CIRUR. Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales
- Skelly, Michael J. 1996. *Autres modes de prestation des services municipaux au Canada*. Toronto, Presses du CIRUR.
- Stabler, Jack C. Interview téléphonique. Août, 1996.
- Stabler, Jack C. et M.R. Olfert. 1992. *Restructuring Rural Saskatchewan : The Challenge of the 1990's*. Regina (Saskatchewan), University of Regina.
- Stipak, Brian. 1991. «Government Expenditure Levels: Alternative Procedures for Computing Measures» dans *State and Local Government Review*, printemps 1991.
- Tiebout, C. 1956. «A Pure Theory of Local Expenditure» dans *Journal of Political Economy*, 64.
- Tindal C.R. 1977. *Structural Changes in Local Government: Government for Urban Regions*. Toronto, Institut d'administration publique du Canada.

Tindal, C.R. 1996. Interview téléphonique. Août 1996.

Tindal, C.R. et S. Nobes-Tindal. 1990. *Local Government in Canada*. Toronto, Nelson, Canada.

Tomalty, Ray et David Pell. 1994. *Sustainable Development in Canadian Cities: Current Initiatives*. Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement et la Société royale du Canada.

University of Saskatchewan. 1980. *Some Forces Influencing Community Viability: An Overview*. Saskatoon.

Ville de Thunder Bay. 1980. *Performance Measurement Manual and Catalogue*.

Zodrow, George. 1983. *Local Provision of Public Services: The Tiebout Model after Twenty five Years*. New York, Academic Press, Inc.



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

Annexe : Sondages et résultats des sondages

1. SONDAGE SUR LA VIABILITÉ FINANCIÈRE DES MUNICIPALITÉS

1. (a) Votre province ou territoire a-t-il adopté des normes à l'égard de la viabilité financière des municipalités?
1. (b) Dans l'affirmative, ces normes sont-elles définies par une loi ou un règlement de la province ou du territoire?
2. Comment définiriez-vous le concept de «viabilité financière» en vous servant, comme lignes directrices, des définitions de travail de «viabilité» et de «viabilité financière» de la page précédente?
3. Vous devez, dans le cadre des questions suivantes, faire des commentaires sur les divers coefficients de viabilité financière relevés lors du pré-test ou dans la documentation sur le sujet. Indiquez si votre province ou territoire *a utilisé* un tel coefficient d'évaluation de la viabilité financière ou *devrait*, selon vous, en utiliser un.
 - a) Un coefficient fondé sur la capacité de réunir des fonds (assiette fiscale, droits, redevances, etc.)
 - b) Un coefficient fondé sur le rapport entre les dépenses d'«administration générale» et les dépenses de prestation de services (parcs et loisirs, voirie, urbanisme et aménagement, etc.)
 - c) Un niveau d'imposition (dollars par habitant, dollars par résidence, etc.)
 - d) Un coefficient fondé sur le rapport entre le niveau d'endettement et l'assiette fiscale
 - e) Un coefficient fondé sur le rapport entre le niveau d'endettement et le total des recettes
 - f) Un coefficient fondé sur le rapport entre le fonds de réserve et l'assiette fiscale
 - g) Un coefficient fondé sur le rapport entre le fonds de réserve et le total des recettes
 - h) Un coefficient fondé sur le rapport entre les paiements de transfert du gouvernement provincial ou territorial et l'assiette fiscale
 - i) Un coefficient fondé sur le rapport entre les paiements de transfert du gouvernement provincial ou territorial et le total des dépenses
 - j) Un coefficient fondé sur tout déséquilibre entre les recettes et les dépenses du fonds d'administration générale (les dépenses ordinaires dépassent de beaucoup les recettes ordinaires pendant un exercice donné)
 - k) Un coefficient fondé sur un taux élevé et croissant d'arriérés d'impôts fonciers
 - l) Un coefficient fondé sur le taux de prêts à court terme non remboursés à la fin de l'exercice
 - m) Un coefficient fondé sur le rapport entre le passif ordinaire et l'actif à court terme à la fin de l'exercice
 - n) Un coefficient fondé sur le taux de financement des services au moyen d'impôts ou de droits et de redevances
 - o) Un coefficient axé sur une norme ou un point de comparaison établi à l'avance et fondé sur un indicateur des dépenses mesurables (par exemple, total des dépenses par habitant ou ménage)
 - p) Un coefficient axé sur la notation opérée par un organisme spécialisé (Moody's, Standard and Poors, etc.)
 - q) Un coefficient qui examine les tendances dans les deux domaines suivants : niveaux de recettes fiscales et revenu moyen des contribuables
 - r) Avons-nous oublié certains coefficients de viabilité financière?

- 4) Savez-vous si des études ont été menées dernièrement (depuis 1990) dans votre province ou territoire qui pourraient aider à définir des coefficients de la viabilité financière de votre municipalité?

<i>Sondage sur la viabilité financière</i>													
	Province / Territoire												
Question #	Alb.	C.-B.	Manitoba	N.-B.	T.-N.	T. N.-O.	N.-E.	Ontario	I.P.-E.	Sask.	Québec	Yukon	Total
1 (a)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
1 (b)	1			1			1					1	6
2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
3 (a)	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	11
b)	1	1	1			1	1	1		1	1	1	9
c)	1	1	1	1		1	1	1		1	1		9
d)	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	11
e)	1	1	1			1	1	1		1	1	1	9
f)		1		1		1				1			4
g)	1	1				1				1			4
h)	1	1		1		1				1			5
i)	1	1	1	1			1			1	1	1	8
j)	1	1	1	1		1	1	1		1	1	1	10
k)	1	1	1	1		1	1	1		1	1	1	10
l)	1	1	1	1		1	1	1		1	1	1	10
m)	1	1	1	1		1	1	1		1	1	1	10
n)	1	1	1	1		1	1	1		1	1	1	9
o)	1	1	1	1		1	1	1		1	1	1	10
p)	1	1		1		1	1	1		1	1	1	9
q)	1	1	1	1			1				1		6
r)	1	1		1			1				1	1	6
4	1	1	1								1		8
Total sur 22	21	21	16	18	3	17	18	14	3	18	19	16	
Pourcentage	95.45	95.45	72.73	81.82	13.64	77.27	81.82	63.64	13.64	81.82	86.36	72.73	
1 = réponse donnée													

2. SONDAGE SUR LA VIABILITÉ DE LA GESTION DES MUNICIPALITÉS

1. (a) Votre province ou territoire a-t-il adopté des normes à l'égard de la viabilité de la gestion des municipalités?
1. (b) Dans l'affirmative, ces normes sont-elles définies par un texte législatif de la province ou du territoire?
- 2) Comment définiriez-vous le concept de «viabilité de la gestion» en vous servant, comme lignes directrices, des définitions de travail de «viabilité» et de «viabilité de la gestion» de la page précédente?
- 3) Lesquels des indicateurs suivants devraient servir à l'évaluation de la viabilité de la gestion d'une municipalité? Lesquels votre service ou organisme a-t-il utilisés?
 - a) Le taux de non-contestation de sièges du conseil (élection par acclamation, etc.)
 - b) Un coefficient fondé sur le taux (en pourcentage) de participation électorale
 - c) Un coefficient fondé sur un descripteur communautaire ou une norme axée sur une caractéristique démographique / socio-économique ou spatiale mesurable (densité démographique, évolution démographique, revenu moyen des résidents, dimensions physiques de la municipalité, etc.)
 - d) Un coefficient fondé sur la nature et l'orientation de l'évolution des descripteurs communautaires ou des normes axées sur des caractéristiques démographiques / socio-économiques ou spatiales mesurables (densité démographique, évolution démographique, revenu moyen des résidents, dimensions physiques de la municipalité, etc.)
 - e) Un coefficient de comparaison *entre* des municipalités ou des catégories de municipalités relié aux caractéristiques énoncées au point d) ou à d'autres caractéristiques
 - f) Un coefficient de comparaison des taux d'évolution *entre* des municipalités ou des catégories de municipalités en ce qui concerne les caractéristiques énoncées au point d) ou d'autres caractéristiques
 - g) Un coefficient axé sur le taux de services municipaux «traditionnels» fournis selon des méthodes novatrices (ententes avec d'autres municipalités, ententes de partage de services, privatisation des services, etc.)
 - h) Autres normes ou coefficients servant à l'évaluation de la viabilité de la gestion
 - i) Savez-vous si des études ont été menées dernièrement (depuis 1990) dans votre province ou territoire qui pourraient aider à définir et à examiner des coefficients de la viabilité de la gestion de votre municipalité?

Sondage sur la viabilité de la gestion des municipalités													
Question #	Province / Territoire												
	Alb.	C.-B.	Manitoba	N.-B.	T.-N.	T. N.-O.	N.-É	Ontario	Î.-P.-É	Sask.	Québec	Yukon	Total
1 (a)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
1 (b)	1					1				1	1	1	5
2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	14
3 (a)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		11
b)	1	1	1		1	1		1		1	1		8
c)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
d)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11
e)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11
f)	1	1	1	1	1	1	1			1	1		9
g)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
h)	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	11
i)	1	1	1	1				1	1		1	1	9
Total sur 12	12	11	11	10	10	11	10	10	7	12	12	7	
Pourcentage	100	91.7	91.67	83.33	83.33	91.67	83.33	83.33	58.33	100.00	100.00	58.33	
1 = réponse donnée													



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

3. SONDAGE SUR LA VIABILITÉ COMMUNAUTAIRE

1. (a) Votre province ou territoire a-t-il adopté des normes à l'égard de la viabilité communautaire des municipalités?
1. (b) Dans l'affirmative, ces normes sont-elles définies par un texte législatif de la province ou du territoire?
2. Comment définiriez-vous le concept de «viabilité communautaire» en vous servant, comme lignes directrices, des définitions de travail de «viabilité» et de «viabilité communautaire» de la page précédente?
3. Lesquels des indicateurs suivants *devraient* servir à l'évaluation de la viabilité de la communauté? Lesquels votre service ou organisme *a-t-il utilisés*?
 - a) Un coefficient fondé sur un profil de la population de la communauté (population plus «âgée», etc.)
 - b) Un coefficient fondé sur *l'évolution* ou *le taux d'évolution* du profil de la population (vieillesse rapide/lent de la population, etc.)
 - c) Un coefficient fondé sur divers indicateurs économiques (statistiques sur l'emploi et le revenu, etc.)
 - d) Un coefficient fondé sur *l'évolution et les tendances* de divers indicateurs économiques (statistiques sur l'emploi, statistiques sur le revenu, etc.)
 - e) Un coefficient fondé sur une méthode quelconque d'analyse du secteur résidentiel (nouvelles mises en chantier, types de logements, etc.)
 - f) Un coefficient fondé sur l'évolution et les tendances dans le secteur résidentiel (nouvelles mises en chantier, types de logements, etc.)
 - g) Un coefficient fondé sur le nombre ou le type d'institutions sociales (églises, bureaux de poste, cinémas par habitant comparativement à d'autres localités dans la même région, etc.)
 - h) Un coefficient fondé sur l'évolution et les tendances en ce qui concerne le nombre et les types d'institutions sociales (églises, bureaux de poste, cinémas, etc.) par habitant comparativement à d'autres localités dans la même région
 - i) D'autres normes ou coefficients servant à l'évaluation de la viabilité communautaire.

Sondage sur la viabilité communautaire														
Question	Alb.	C.-B.	SCHL	Man.	N.-B.	T.-N.	T.-N.-O.	N.-É.	Ont.	Î.-P.-É.	Sask.	Québec	Yukon	Total
1(a)	1	1		1	1	1	1	1	1		1			8
1(b)	1					1	1	1			1			4
2	1	1		1	1	1	1		1		1			8
3(a)	1	1		1	1	1	1		1		1			8
b)	1	1		1		1	1		1		1			7
c)	1	1		1	1	1	1		1		1			8
d)	1	1		1	1	1	1		1		1			8
e)	1	1		1	1	1	1		1		1			8
f)	1	1		1	1	1	1				1			7
g)	1	1		1	1	1	1		1		1			8
h)	1	1		1	1	1	1				1			7
i)	1	1		1	1	1					1			6
Total sur 12	12	11	0	11	10	12	11	0	8	0	12	0	0	
Pourcentage	100	91.67		91.67	83.33	100.00	91.67	0.00	66.67	0.00	100.00	0.00	0.00	
1 = réponse donnée														