

Institut Économique
de Montréal

Octobre 2001

Les arguments économiques contre les fusions municipales

Malgré une forte opposition locale, le gouvernement du Québec est allé de l'avant avec son ambitieux projet de réorganisation municipale. Celui-ci fait des 28 municipalités de l'île de Montréal, à partir du 1^{er} janvier 2002, une seule ville divisée en 27 arrondissements; ailleurs dans la province, des dizaines de municipalités ont été forcées de fusionner.

Le débat sur cette réorganisation risque cependant de se poursuivre. D'abord parce que, sur le plan politique, le principal parti d'opposition provincial s'est prononcé en faveur d'un processus qui permettrait la « défusion » de certaines villes si la majorité de leurs résidents en expriment le souhait. Ensuite parce que malgré les modes idéologiques qui varient d'un pays et d'une époque à l'autre, la théorie et les données économiques pointent dans une direction bien précise: les citoyens sont mieux servis dans les régions urbaines qui comptent de nombreuses petites municipalités que dans celles dominées par une seule ou quelques-unes.

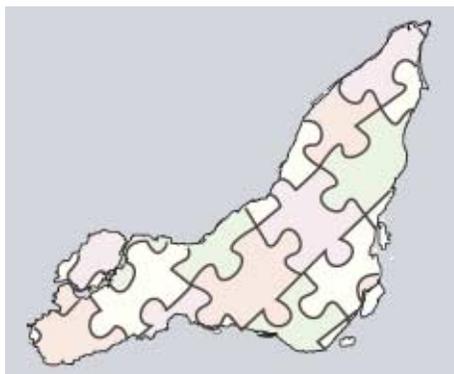
Les fusions actuelles risquent donc de susciter d'autres mécontentements et déceptions lorsque les bénéfices anticipés ne se matérialiseront pas. C'est ce qu'on observe déjà à Toronto et à Halifax, et même à New York plus d'un siècle après le regroupement - le dernier aux États-Unis du type de ceux qu'on met actuellement en oeuvre au Canada - qui a formé la plus importante ville nord-américaine.

Cette *Note* propose donc un survol des principaux arguments économiques qui devraient alimenter le débat sur le principe des fusions, que celui-ci se poursuive après les prochaines élections ou qu'il reprenne dans les décennies à venir.

Les fondements théoriques

C'est le professeur américain Charles Tiebout qui, dans un fameux article publié en 1956¹, a expliqué le lien entre la satisfaction des citoyens et la pluralité des juridictions locales. Selon le Modèle de Tiebout, un résident peut difficilement influencer l'éventail et la qualité des services locaux (routes, police, pompiers, parcs, bibliothèques, etc.) qui sont offerts dans sa municipalité, de même que le prix fiscal qu'il doit déboursier pour les obtenir. En tant que biens publics, ces services ne sont pas commercialisés comme des biens de consommation sur le marché. Le citoyen peut bien sûr tenter d'influencer son conseiller municipal ou voter pour quelqu'un d'autre, mais ses désirs ne seront satisfaits que s'il fait partie d'une majorité qui pense comme lui.

Tiebout a cependant montré que s'il existe, dans une région urbaine donnée, un grand nombre de petites municipalités, les gens pourront « voter avec leurs jambes » en s'établissant ou en



déménageant dans les villes qui offrent le niveau optimal, selon eux, de services publics. Certains seront prêts à payer des impôts plus élevés pour obtenir des services de très grande qualité; d'autres préféreront des services moins élaborés à moindre coût. Certaines villes mettront l'accent sur le développement industriel et l'emploi, d'autres sur la verdure et les loisirs, d'autres encore sur les services aux familles.

Dans ce contexte pluraliste, chaque citoyen sera plus à même de trouver une communauté qui lui convient - tout comme il peut faire un meilleur choix dans un marché privé compétitif, où divers produits lui sont offerts, que dans un marché dominé par un monopole. Qui plus est, chaque entité municipale subira plus de pression pour satisfaire les besoins et désirs de ses citoyens, parce qu'elle sera sujette à la concurrence des villes voisines. Pour demeurer prospère et garder ou attirer des résidents, elle aura intérêt à être plus efficace dans la prestation de services et moins gourmande au chapitre de l'imposition.

¹ Charles Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, n° 64, October 1956, p.416-424.



Les coûts et les économies d'échelle

Le Modèle de Tiebout explique bien la logique qui veut que les grosses administrations ayant peu de concurrence auront tendance à se bureaucratiser, ainsi qu'à se montrer plus réceptives aux demandes des groupes de pression et des syndicats d'employés municipaux qu'à celles de leurs citoyens. La réduction des coûts reste pourtant un argument majeur des partisans des fusions.

Dans son *Livre blanc* sur la réorganisation municipale rendu public en avril 2000, la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole déclarait: *Les fusions de municipalités peuvent permettre d'offrir de meilleurs services à la population, et ce, à moindre coût. En éliminant les duplications et en rendant possibles des économies d'échelle, elles permettent aux municipalités de réduire les coûts et d'atteindre le seuil leur permettant d'être plus efficaces et d'offrir plus facilement des services de meilleure qualité. Le regroupement de municipalités peut aussi leur fournir l'occasion d'alléger et de rationaliser leur organisation.*

L'un des mythes les plus tenaces est qu'on puisse faire des économies importantes en réduisant le nombre de maires et de conseillers dans les petites municipalités de banlieue. Ces dépenses sont non seulement minimales, elles ne diminuent pas nécessairement dans les grandes villes. Robert L. Bish a comparé les frais de 88 représentants élus et de leur personnel de soutien, au sein de 13 administrations, à ceux de 23 représentants élus au sein d'une administration fusionnée servant la même population. Il conclut que les coûts par habitant, dans un cas comme dans l'autre, comptaient pour moins de 1% des dépenses. Qui plus est, en raison des salaires plus élevés et du personnel plus important dans la ville fusionnée, les coûts par habitant dans les deux systèmes étaient pratiquement identiques².

Au chapitre des services municipaux, les recherches empiriques montrent par ailleurs que les économies d'échelle sont négligeables. Elles touchent des services très spécialisés tels les enquêtes sur les homicides, ou d'autres qui exigent d'importants investissements en capital comme les usines d'épuration des eaux. Les ententes entre municipalités, qui sont déjà très nombreuses au Québec, permettent de réaliser ces économies potentielles sans compromettre l'autonomie des municipalités participantes. Dans le cas de Montréal, ces services étaient déjà administrés par la Communauté urbaine de Montréal (CUM) et la fusion n'apporte donc rien de ce côté.

Le professeur David Sjoquist de la Georgia State University a analysé les coûts d'opération de 48 régions métropolitaines du sud des États-Unis et a observé que les coûts des services sont moins élevés dans les régions comptant de nombreuses petites administrations municipales³. Le professeur Jacques Desbiens de l'Université du Québec à Chicoutimi estime pour sa part que pour la majorité des services municipaux, les économies d'échelle sont déjà réalisées dans les villes de très petite taille et que ce sont plutôt des déséconomies d'échelle que l'on observe dans le cas de regroupements de municipalités de plus de 2000 habitants⁴.

Après avoir passé en revue de nombreuses études sur ce sujet, Robert L. Bish conclut que *nous avons des preuves accablantes du fait que nous trouvons les administrations les moins coûteuses dans des systèmes polycentriques de municipalités de petite et de moyenne envergure, qui passent des ententes de coopération pour fournir les services qui offrent de réelles économies d'échelle. Les grandes municipalités ne semblent pas être en mesure de coopérer de cette façon, de décentraliser leurs services ou de faire appel à d'autres mécanismes de prestation pour les services qui ne présentent pas d'économies d'échelle*⁵.

L'un des mythes les plus tenaces est qu'on puisse faire des économies importantes en réduisant le nombre de maires et de conseillers dans les petites municipalités de banlieue.

Même un rapport commandé par la Ville de Montréal à la firme de consultants Secor en arrive à des conclusions similaires⁶. Selon les auteurs, *les regroupements de municipalités n'aboutissent pas nécessairement, ni surtout automatiquement, à des économies monétaires. Il existe peu d'économies d'échelle dans les fonctions municipales et ces économies sont atteintes à des niveaux de population relativement bas. Environ la moitié des économies potentielles identifiées dans le rapport a trait à l'élimination des doublons (multiples hôtels de villes, maires et personnel de soutien, etc.), un domaine où les espoirs risquent d'être déçus, comme on l'a vu plus haut. L'autre moitié touche la réorganisation des services que permettrait la fusion. Mais le rapport note que plusieurs de ces économies pourraient théoriquement avoir lieu dans chacune des villes séparément, même si leur probabilité de réalisation augmenterait sensiblement en raison de l'opportunité créée par une dynamique de fusion.*

En bout de ligne, c'est donc une probabilité liée à une dynamique à court terme et à caractère bureaucratique qu'on oppose aux incitatifs permanents issus de la concurrence.

² Robert L. Bish, *Les fusions des administrations locales: des idéaux discrédités du XIXe siècle sont encore défendus au XXIe siècle*, Commentaire de l'Institut C.D. Howe N° 150, mars 2001, p.11-12.

³ David L. Sjoquist, "The Effect of the Number of Local Governments on Central City Expenditures", *National Tax Journal*, n° 35, 1982, p.79-88.

⁴ Jacques Desbiens, *Fusions municipales et économies d'échelle: mythes et réalités*, 1999.

⁵ Robert L. Bish, op.cit., p.24.

⁶ Secor, *Économies potentielles liées à une fusion des municipalités de l'île de Montréal en une seule ville*, rapport présenté à la Ville de Montréal, 14 septembre 1999.



L'équité régionale

Une autre raison importante utilisée pour justifier les fusions est celle des disparités fiscales entre les municipalités d'une même agglomération urbaine et de l'équité à instaurer entre quartiers riches et pauvres. Cet argument ne tient pas la route pour plusieurs raisons.

D'abord, pour ce qui est du financement des équipements régionaux, la CUM agissait déjà comme mécanisme de partage des coûts à l'échelle de l'île de Montréal. Si l'on voulait simplifier les structures et inclure les banlieues plus éloignées dans ce partage des coûts, il suffisait de créer la Communauté métropolitaine de Montréal avec son territoire élargi; il était inutile de regrouper les municipalités de l'île.

Il existe peu d'économies d'échelle dans les fonctions municipales et ces économies sont atteintes à des niveaux de population relativement bas.

Par ailleurs, en plus d'avoir un système d'imposition « progressif », les gouvernements fédéral et provincial consacrent déjà des milliards de dollars à divers programmes sociaux. Il est absurde de chambarder les administrations municipales afin d'ajouter un mécanisme additionnel de transfert de la richesse. De toute façon, si les fusions étaient vraiment une solution aux iniquités régionales, ce sont toutes les municipalités de la région qu'il aurait fallu regrouper, incluant Laval et les banlieues prospères des couronnes nord et sud, et non celles de l'île uniquement.

Enfin, comme la péréquation au niveau fédéral et d'autres programmes de transfert de fonds sur une base régionale, le redistributionnisme engendre souvent des effets pervers qui font en sorte de maintenir le sous-développement au lieu de le combattre. De mauvais incitatifs poussent les acteurs locaux à chercher à obtenir une portion toujours plus grande des fonds redistribués au lieu de viser à accroître la compétitivité de leur région. Les petites municipalités qui doivent compter sur leurs propres moyens pour prospérer n'ont pas cette option et ont tendance à prendre de meilleures décisions.

La compétitivité internationale

La nécessité d'affronter la compétition internationale fait également partie de l'argumentaire des pro-fusions. Le *Livre blanc* explique que *l'absence de stratégie cohérente de développement rend difficile à nos agglomérations la tâche de relever le défi de la compétition mondiale. En effet, il y a un lien entre la constitution de pôles socio-économiques forts, aptes à soutenir efficacement la concurrence dans le contexte de la mondialisation des marchés, et l'existence d'une stratégie claire de développement émanant d'une prise de décision à l'échelle des agglomérations.*

Tableau 1

Fragmentation municipale de Montréal (avant la fusion) et des villes-régions américaines de taille comparable

Ville-région	Population (000)	Nombre de municipalités*
Boston	5 828	282
Détroit	5 439	151
Dallas	4 683	207
Houston	4 320	115
Atlanta	3 627	102
Miami	3 515	55
Seattle	3 368	88
Montréal	3 327	111
Cleveland	2 908	146
Phoenix	2 840	32
Minneapolis	2 792	192
San Diego	2 723	18
St-Louis	2 558	228
Pittsburgh	2 361	238
Denver	2 318	67

*Exclut les cantons, sauf à Boston où les cantons ont les mêmes fonctions que les gouvernements municipaux multifonctionnels, incluant les villes.

Source: Andrew Sancton, *La frénésie des fusions: une attaque à la démocratie locale*, 2000.

Cette croyance ne correspond pas non plus à la réalité. Des régions urbaines dynamiques aussi diverses que Silicon Valley, Boston, Houston et Dallas ont pu prospérer avec des administrations municipales très fragmentées (voir **Tableau 1**). Aucun lien empirique entre la centralisation de la prise de décision et la compétitivité internationale n'a été établi par les chercheurs.

Le *Livre blanc* mentionne à plusieurs reprises les dangers d'une « concurrence stérile » nuisant au développement économique. Ceci relève d'une vision discréditée selon laquelle le développement résulte d'un consensus entre les acteurs et d'une planification centralisée. La multiplicité des administrations peut au contraire stimuler une concurrence saine entre plusieurs stratégies de développement, ce qui favorise l'expérimentation et la spécialisation tout en minimisant les conséquences d'un échec à l'échelle de toute une région.

L'idéal de faire « parler la région d'une seule voix » est sans doute pertinent lorsqu'il s'agit de faire du lobbying envers les gouvernements supérieurs ou les organismes internationaux dans le but d'obtenir subventions, projets et événements prestigieux, mais il n'a aucun effet sur ce qui importe avant tout pour la prospérité d'une ville, c'est-à-dire le dynamisme de son économie privée. C'est la qualité des services de base et un niveau d'imposition compétitif qui jouent alors un rôle primordial. La promotion de la ville à l'étranger peut par ailleurs être faite par des organismes tels Montréal International ou encore par la Communauté métropolitaine de Montréal et ne nécessite d'aucune façon le regroupement des municipalités de l'île.



Conclusion

Les fusions forcées, à Montréal comme dans les autres centres urbains du Québec, sont une mauvaise solution à un problème mal diagnostiqué. Dans le cas de Montréal, les municipalités de banlieue étaient en général prospères et bien gérées et si l'on prend comme indication les majorités écrasantes qui se sont prononcées contre les fusions lors de référendums, on doit conclure que leurs citoyens étaient satisfaits des services qu'ils recevaient. Ces réussites politico-économiques ont pourtant été mises en péril pour régler le sort de la ville centrale, une ville notoirement endettée, mal gérée et aux services déficients.

Dans la nouvelle ville de Montréal, 18 arrondissements recourent le territoire des 27 anciennes villes de banlieue, alors que l'ancienne ville de Montréal reçoit à elle seule 9 arrondissements. Cette répartition géographique pointe vers une solution alternative pour régler les problèmes de la ville centre: sa division en plusieurs entités municipales plus petites.

C'est en effet vers cette solution que se tournent de plus en plus de citoyens qui luttent pour un renouveau urbain aux États-Unis. À New York, Los Angeles, Miami, Houston, Atlanta et dans d'autres villes américaines, des mouvements résistent à l'expansion des villes centrales, favorisent l'incorporation de nouvelles municipalités dans les districts environnants et tentent même de détacher des quartiers appartenant aux grandes villes. Le cas du *borough* newyorkais de Staten Island, où les deux tiers des résidents ont voté en faveur de la sécession lors d'un référendum consultatif en 1993, est sans doute le plus connu.

Les fusions forcées, à Montréal comme dans les autres centres urbains du Québec, sont une mauvaise solution à un problème mal diagnostiqué.

Le professeur Howard Husock de la Kennedy School of Government de l'Université Harvard explique comment cette solution permettrait de redonner vie à de vieux quartiers centraux en difficulté:

Au lieu d'accroître la taille des villes, nous devrions les diviser en un ensemble d'administrations indépendantes à partir des quartiers existants. Ces administrations établiraient leur propre taux d'impôt foncier, éliraient leurs propres représentants et donneraient à leurs résidents le même contrôle et le même sens de la communauté que leurs concitoyens des banlieues considèrent comme allant de soi. Les habitants de ces villes pourraient consacrer les fonds publics aux dossiers qu'ils considèrent les plus importants. Ils pourraient demander à leur directeur des travaux publics pourquoi leur rue n'a pas été déneigée ou repavée, ou faire pression sur le chef de police local pour qu'il s'occupe de la bande de jeunes voyous qui font du chabut dans la cour de récréation avant que les choses ne dégénèrent. Inévitablement, un tel système favoriserait la croissance économique plutôt que la redistribution. Libérés de la bureaucratie centralisée, ces quartiers, y compris les plus vieux et les plus pauvres, pourraient enfin prospérer. Quant à la question de savoir comment payer pour entretenir ou construire de coûteux réseaux d'infrastructure régionale: ces administrations locales indépendantes pourraient coopérer dans une confédération flexible, ou au sein d'organismes régionaux mis sur pied dans un but spécifique, pour atteindre cet objectif⁷.

Voilà, résumé en quelques phrases, le véritable débat sur la réorganisation municipale qui aurait dû, et qui devra un jour ou l'autre, être tenu.

⁷ Howard Husock, "Let's break up the big cities", *City Journal*, Winter 1998, Vol.8, No.1.

Institut Économique de Montréal

Institut économique de Montréal
6418, rue Saint-Hubert
Montréal (Québec)
H2S 2M2 Canada
Téléphone: (514) 273-0969
Télécopieur: (514) 273-0967
Courriel: info@iedm.org
Site Web : www.iedm.org

L'institut économique de Montréal (IEDM) est un institut de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Il œuvre à la promotion de l'approche économique dans l'étude des politiques publiques.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes de Montréal, l'IEDM ne reçoit aucun financement public.

Abonnement annuel aux publications de l'Institut Économique de Montréal : 68,00 \$.

Président du conseil :
Adrien D. Pouliot
Directeur exécutif :
Michel Kelly-Gagnon
Président du Conseil scientifique :
Jean-Luc Migué

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à condition de mentionner la source.

© 2001 Institut économique de Montréal

Imprimé au Canada