



Institut C.D. Howe

# Commentaire

www.cdhowe.org

N° 150, mars 2001

ISSN 0824-8001

Les cahiers urbains

## Les fusions des administrations locales

*Des idéaux discrédités du  
XIX<sup>e</sup> siècle sont encore défendus  
au XXI<sup>e</sup> siècle*

Robert L. Bish

***Dans ce numéro...***

*Dans le monde en évolution rapide du XXI<sup>e</sup> siècle, des administrations locales souples peuvent offrir des services à moindre coût que des regroupements monolithiques.*

---

---

## Survol de l'étude

Le XXI<sup>e</sup> siècle sera caractérisé par des changements rapides et une grande faculté d'adaptation de la part des institutions. Et pourtant, dans le secteur crucial du rapport entre la citoyenneté, la collectivité civile et la régie publique, certains gouvernements provinciaux imposent encore des modes de penser du XIX<sup>e</sup> siècle, sous la forme d'une foi quasi-religieuse en des organismes monolithiques et en un contrôle centralisé.

Ce *Commentaire* présente un examen détaillé de 50 ans de constats sur le rapport entre la structure et le rendement des administrations locales des zones métropolitaines. Le poids des faits dicte que, compte tenu de la diversité qui caractérise les collectivités et les services locaux, aucun organisme ne peut, à lui seul, s'acquitter des tâches exigées d'une administration locale.

Les zones métropolitaines qui réunissent une multitude d'administrations locales et d'ententes de production sont plus réceptives aux besoins des résidants et offrent généralement des services administratifs locaux à coût moindre que les regroupements monolithiques. Le rendement supérieur de telles structures polycentriques provient de la concurrence entre les administrations et de leur recours à des rapports de production avec des organismes de tailles diverses, et même à des rapports de coopération entre administrations. De plus, la multiplicité des administrations locales ne nuit aucunement à la croissance économique; en fait, certaines des zones métropolitaines qui connaissent un essor rapide figurent également parmi celles qui sont les plus fragmentées. Le fusionnement, par contre, tend à éliminer les caractéristiques mêmes des administrations locales qui sont essentielles à des systèmes efficaces à moindre coût.

Toutefois, il importe par-dessus tout que les décideurs changent leur façon de penser en matière de gestion urbaine, et qu'ils laissent de côté l'idéalisation dépassée et discréditée des grosses organisations hiérarchiques, et embrassent plutôt une compréhension axée sur la recherche des conditions qui permettront aux villes de bien fonctionner et de subvenir aux besoins des Canadiens des zones urbaines dans l'avenir.

### L'auteur de ce Commentaire

*Robert L. Bish* est professeur émérite à l'École d'administration publique et au Département d'économie, et ancien codirecteur du Local Government Institute à l'Université de Victoria. Depuis 1967, il a mené des recherches, fourni des conseils et publié de nombreux articles sur les administrations locales. Il est auteur et coauteur de nombreux ouvrages et dissertations sur le sujet. En 1999, il a été chargé par le ministère des Affaires municipales de la Colombie-Britannique de passer en revue le système de districts régionaux de la province. Pr Bish travaille actuellement en Guyane, où il est chargé de concevoir un nouveau régime de relations financières entre les villes et le gouvernement national, et de mettre au point un programme de formation des représentants municipaux.

Les *Commentaires de l'Institut C.D. Howe* <sup>©</sup> offrent une analyse périodique et un commentaire sur des questions de politique canadienne qui font l'actualité. Le document a été révisé par Freya Godard et la préparation de la copie aux fins de publication a été faite par Barry A. Norris. Comme pour toute publication de l'Institut C.D. Howe, les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles des membres de l'Institut ou de son conseil d'administration.

Les personnes qui souhaitent commander cette publication sont priées de s'adresser aux Éditions Renouf ltée, 5369, chemin Canotek, unité 1, Ottawa K1J 9J3 (tél. : 613 745-2665, téléc. : 613 745-7660); les librairies Renouf sont situées au 71½, rue Sparks à Ottawa (tél. : 613 238-8985) et au 12, rue Adelaide Ouest à Toronto (tél. : 416 363-3171). On peut aussi s'adresser directement à l'Institut C.D. Howe, 125, rue Adelaide Est, Toronto (Ontario) M5C 1L7 (tél. : 416 865-1904; téléc. : 416 865-1866; courriel : cdhowe@cdhowe.org).

*Les idées des économistes et des philosophes politiques, qu'elles soient vraies ou qu'elles soient fausses, sont plus puissantes qu'on ne le réalise généralement. En fait, il y a peu de choses qui dominent le monde à ce point. Les hommes qui ont un sens pratique, qui s'estiment exonérés de toute influence intellectuelle, sont habituellement les esclaves d'un économiste depuis longtemps défunt. Les fous de l'autorité, qui entendent des voix, sont inspirés dans leur frénésie par quelque théoricien gribouilleur d'il y a quelques années. Je suis persuadé que le pouvoir des intérêts acquis est grandement exagéré face à l'empiètement progressif des idées. Cet empiètement n'est en fait pas immédiat, mais se manifeste après un certain temps. En fait, dans le domaine de la philosophie économique et politique, il y en a peu qui soient influencés par les nouvelles théories une fois qu'ils ont atteint l'âge de 25 ou 30 ans. Les idées que les fonctionnaires, les politiciens ou même les agitateurs appliquent à l'actualité ne sont probablement pas les plus récentes. Mais, tôt ou tard, ce sont les idées, et non les intérêts acquis, qui sont dangereuses, pour le meilleur comme pour le pire.*

— John Maynard Keynes

**N**ous avons toutes les raisons de croire que les changements se produiront encore plus rapidement au XXI<sup>e</sup> siècle qu'au XX<sup>e</sup> siècle et qu'il faudra une faculté d'adaptation des idées et des institutions bien plus grande. Et pourtant, dans un secteur crucial des politiques, soit le rapport entre la citoyenneté, la collectivité civile et la régie publique, certains gouvernements provinciaux suivent encore et imposent des modes intellectuelles du XIX<sup>e</sup> siècle, comme si elles étaient l'incarnation du bon sens. Les conseils d'administration isolés et les organismes de grande taille sont tout simplement incapables de traiter la vaste diversité d'enjeux que doivent traiter les administrations des zones urbaines. La diversité des régions métropolitaines exige

---

J'étudie depuis 1971 la structure des administrations locales et les questions de fusions et j'ai rédigé de nombreux documents à ce sujet. Je dois énormément au professeur Vincent Ostrom, à titre d'enseignant et à titre de collègue. Il a, en collaboration avec Charles Tiebout (1956) et Robert Warren (Ostrom, Tiebout et Warren, 1961), soulevé de sérieuses préoccupations à l'égard des administrations urbaines de grande taille et ce, bien avant qu'on ait réalisé généralement ces problèmes. J'ai eu le privilège de rédiger des premiers travaux sur le sujet en collaboration avec P<sup>r</sup> Vincent (Bish et Ostrom, 1973) et Robert Warren (Bish et Warren, 1972), et par la suite, de nouveau avec P<sup>r</sup> Vincent et Elinor Ostrom (Ostrom, Bish et Ostrom, 1988). J'ai eu le plaisir d'observer l'augmentation impressionnante de la recherche empirique depuis ces premiers temps et encore plus de plaisir à constater que les idées avancées par un petit groupe de théoriciens, il y a près d'un demi-siècle, offrent des questions et des approches conceptuelles qui conviennent encore à l'évolution rapide qui caractérise le XXI<sup>e</sup> siècle. Comme il était impossible de citer tous les ouvrages pertinents dans le présent *Commentaire*, toute la documentation pertinente est répertoriée dans la bibliographie et dans la liste de référence à l'intention des personnes qui seraient intéressées à pousser plus loin cette étude. J'ai eu récemment le privilège de travailler avec Jim McDavid, Dale Poel et Andrew Sancton à l'observation de la création de la municipalité régionale de Halifax. À titre d'économiste axé sur le marché, j'ai toujours estimé que la gestion publique (ou la demande) était tout aussi importante que la production (l'offre); je voudrais remercier Ron Oakerson (1999) et Andrew Sancton de m'avoir rappelé l'importance d'un sens de la collectivité, lequel occupait une place importante dans les premiers travaux d'Ostrom et de Warren, mais qu'en qualité d'économiste, j'avais négligé au cours des années.

Je voudrais remercier Jim McDavid, Dale Poel, Andrew Sancton, Mark Sproule-Jones, des réviseurs qui ont gardé l'anonymat et le personnel de l'Institut C.D. Howe pour leurs commentaires sur les versions préliminaires du présent document. Cependant, toutes les observations, conclusions et opinions présentées dans ce document relèvent de ma seule responsabilité.

---

des liens étroits avec la citoyenneté et la capacité de traiter une grande variété d'activités sur une petite échelle. Pour certaines activités, par contre, la standardisation de toute une zone métropolitaine exige des mécanismes capables d'intégrer la diversité locale. Or, le poids des faits dicte *qu'aucun organisme ne peut, à lui seul, s'acquitter de ces tâches*. De plus, lorsqu'il y a une multitude de petites municipalités dans une zone métropolitaine, les frais de régie publique sont moins élevés et non plus élevés, et de surcroît, le système politique est plus représentatif. La question qui se pose, c'est comment créer la multiplicité nécessaire d'organismes et comment les lier les uns aux autres pour que le système, dans son ensemble, soit efficient, réceptif aux besoins des citoyens et adaptable aux conditions changeantes. Ce défi organisationnel pose également un défi intellectuel, mais on a déjà rencontré des défis du genre par le passé.

Vers la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, Adam Smith, entre autres, s'est demandé comment il se pouvait que les consommateurs et les gens d'affaires, agissant chacun dans leur propre intérêt, étaient en mesure de créer un meilleur niveau de vie pour tous. Il était particulièrement important de saisir ce point, car ce n'est que grâce à une prise de décision décentralisée que l'on pouvait réaliser la croissance découlant de la spécialisation et du commerce. Smith n'était pas partisan du simple laisser-faire; il a réalisé que le gouvernement était important pour certaines tâches et il était conscient du fait que les gens d'affaires pouvaient agir de connivence pour créer des monopoles (souvent avec la coopération du gouvernement) et exploiter les consommateurs. Le siècle suivant a été marqué par de grandes réussites sur les marchés, par l'abus des pouvoirs monopolistiques de certains industriels et, à bien des endroits, par la corruption au sein de l'appareil gouvernemental. Face à ces excès, certains intellectuels ont idéalisé la bureaucratie, en raison, notamment, du succès de la bureaucratie prussienne. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, l'idéal intellectuel était une économie planifiée, fondée sur des principes socialistes et des systèmes politiques monolithiques, assortis d'une bureaucratie professionnelle. On s'attendait à ce que de telles économies viennent supplanter le chaos des marchés, les rivalités du fédéralisme et la corruption des politiciens. On a constaté depuis les conséquences économiques de la planification socialiste en Union soviétique, en Corée du Nord et en Albanie, entre autres, alors que les sociétés plus fructueuses ont appris à mettre à profit le gouvernement et les modifications législatives pour réduire les abus des marchés. De même, nous avons appris à rendre les gouvernements plus honnêtes, non pas en les simplifiant et en octroyant davantage de pouvoir aux bureaucraties, mais en les rendant plus accessibles aux citoyens, en créant un meilleur équilibre des pouvoirs et en mettant sur pied des codes de droits de la personne et des institutions internationales s'inspirant de principes fédéralistes à l'échelle multinationale, particulièrement en Europe. Cette évolution des institutions fondée sur les marchés, l'équilibre des pouvoirs et les codes de droits de la personne a coïncidé avec un niveau de vie sans cesse croissant dans les pays qui se sont adaptés à ces changements. Par conséquent, la planification socialiste centralisée et les systèmes politiques monolithiques gérés par des professionnels ont perdu toute pertinence en matière de politiques. Ils persistent cependant dans les débats sur l'organisation des administrations locales.

*La planification socialiste centralisée et les systèmes politiques monolithiques gérés par des professionnels ont perdu toute pertinence en matière de politiques. Ils persistent cependant dans les débats sur l'organisation des administrations locales.*

Bien qu'ils soient moins visibles, les débats sur l'organisation des administrations locales et les changements apportés à celle-ci suivent l'évolution

des marchés et des systèmes fédéraux. Le présent *Commentaire* décrit les faits connus sur le rapport entre la structure et le rendement des administrations locales, particulièrement celles des zones métropolitaines. Cet examen nous donne aussi une idée des principes qui sont les plus utiles à l'organisation des administrations locales du XXI<sup>e</sup> siècle.

Les données sur le rapport entre la structure et le rendement des administrations locales sont présentées en cinq parties. La première partie donne un bref historique des façons de percevoir l'organisation des administrations locales. Dans la seconde, on donne un sommaire des observations sur la régie publique. La manière dont est organisée la régie publique est tout aussi importante que l'organisation de la production, car la régie publique est le processus par lequel s'expriment les désirs des citoyens; or, pour évaluer l'efficacité, l'aspect de la demande d'une analyse économique est tout aussi important que l'aspect de l'offre. Dans la troisième partie, on passe en revue la production des services offerts par les administrations locales et les modalités selon lesquelles ces services seront produits de la manière la plus efficace. On verra à la quatrième partie un sommaire du rapport entre l'organisation gouvernementale et les frais; enfin, à la cinquième partie, on explique comment organiser une régie publique réceptive et une production efficace, et on présente quelques observations sur les systèmes canadiens. Dans les deux dernières parties, on présente un sommaire des conclusions et on décrit ce qui, d'après les faits, constitue les plus importantes recommandations de principe pour les administrations locales du XXI<sup>e</sup> siècle, par opposition à celles du XIX<sup>e</sup> siècle.

## Réflexions sur les administrations locales

*L'idéalisation quasi-religieuse des bureaucraties professionnelles par les intellectuels vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle s'appliquait aussi aux administrations locales.*

L'idéalisation quasi-religieuse des bureaucraties professionnelles par les intellectuels vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle s'appliquait aussi aux administrations locales (Ostrom, 1973). On percevait comme chaotique l'évolution vers une multiplicité d'administrations locales dans les zones métropolitaines; la structure idéale a été codifiée dans les textes universitaires et d'autres travaux d'érudition du début du XX<sup>e</sup> siècle. Le consensus de l'époque est bien exprimé dans un ouvrage datant de 1925 (Anderson, 1925, p. 641-642) :

- Toute grande agglomération urbaine ne devrait avoir qu'une seule unité d'administration locale. On réalisera ainsi une planification à l'échelle de la région, des économies d'échelle en matière de prestation de services, et on étendra l'infrastructure à toute la région. On appellerait cela aujourd'hui un modèle de municipalité non régionalisée où le palier englobe toute la zone métropolitaine.
- Les électeurs ne doivent élire que les agents d'élaboration des politiques les plus importantes, et leur nombre devrait être réduit. On recommandait des élections générales pour que le conseil puisse représenter la ville dans son ensemble, et non ses parties constituantes.
- L'administration doit être dissociée des politiques; elle ne doit compter qu'un seul directeur administratif, tandis que des fonctionnaires ayant reçu une formation spéciale forment la bureaucratie.

Sont implicites dans ce désir d'avoir des fonctionnaires ayant reçu une formation spéciale, d'une part le rejet des nominations partisans, et d'autre part, l'hypothèse que les fonctionnaires auraient recours à des techniques de gestion modernes.

On estimait que les administrations de taille réduite manquaient de professionnalisme et d'efficience; le morcellement de l'autorité, soit au sein d'un gouvernement, soit au sein d'administrations locales multiples, était perçu comme une source de faiblesse qui nuirait à la coordination. On était d'avis que sans une administration municipale unique et dotée d'une organisation professionnelle, une zone urbaine ne pouvait être administrée correctement et que la prestation des services publics ne pouvait pas se faire efficacement. Ces idées ont dominé la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle et sont réapparues de temps à autre au cours de la deuxième moitié du siècle.

Vers les années 60, on a commencé à soulever de sérieux problèmes concernant les administrations non régionalisées d'agglomérations urbaines. L'une des raisons invoquées était que les gens de différents secteurs étaient confrontés à des problèmes différents et semblaient préférer des services locaux différents. On avançait comme autre raison que les administrations locales devaient être de taille suffisamment modeste pour prendre part à la collectivité civile et ne pas être trop éloignées des enjeux à l'échelle locale (Kotler, 1969). Enfin, il y avait une autre raison, et c'était une observation simple et pratique que la plupart des services n'offrent pas d'économies d'échelle — c'est-à-dire que les coûts de prestation ne diminuent pas lorsque les services sont offerts à grande échelle, mais en fait augmentent (Hirsch, 1970). On est donc arrivé à la solution d'un système à deux paliers, en vertu duquel certains services seraient fournis par le palier inférieur et d'autres, par un deuxième palier de niveau supérieur. Ces systèmes étaient de deux types. Le premier plaçait une administration métropolitaine au-dessus de municipalités indépendantes, comme on l'a fait à Toronto en 1953, et à Winnipeg, au début des années 60. Le deuxième type abolissait les municipalités en place et imposait une administration métropolitaine prévoyant la représentation communautaire au sein de cette grande structure, comme on l'a fait à Winnipeg en 1972, plus récemment à Halifax, en 1996, à Toronto en 1998, et comme on propose de le faire dans cinq régions au Québec. Les systèmes à deux paliers du type plus ancien n'ont pas survécu; plus particulièrement, les tentatives de décentralisation semblent avoir échoué lorsqu'elles entrent en conflit avec la quête d'uniformité menée par une grosse bureaucratie professionnelle.

Un défi fondamentalement différent que posait le système non régionalisé a été soulevé principalement par les théoriciens qui misaient sur la théorie économique émergente du bien collectif et sur les théories du fonctionnement des systèmes polycentriques (comme la théorie des marchés et la théorie des régimes fédéraux). Il en a émergé une façon totalement différente de comprendre le fonctionnement d'une économie publique au sein d'une zone métropolitaine <sup>1</sup>. Cette approche a

*Les coûts de prestation ne diminuent pas lorsque les services sont offerts à grande échelle, mais en fait augmentent.*

1. L'article classique sur l'économie est celui de Charles Tiebout, intitulé « A Pure Theory of Local Expenditures » (1956) et sur les sciences politiques, celui d'Ostrom, Tiebout et Warren, intitulé « The Organization of Government in Metropolitan Regions: A Theoretical Inquiry » (1961). Le premier sommaire et l'application de la théorie du choix rationnel à la structure de l'administration locale se trouvent dans l'ouvrage *The Public Economy of Metropolitan Areas* (Bish, 1971) et l'une des premières critiques du fusionnement qui avançait l'utilisation de la théorie des choix politiques figure dans l'ouvrage de Bish et Vincent Ostrom, intitulé *Understanding Urban...*

*La régie publique locale offre à la vaste majorité des citoyens des services locaux à prix modique.*

commencé par une idée très simple : la régie publique locale, particulièrement dans les zones métropolitaines, est d'une complexité sans cesse croissante et elle offre à la vaste majorité des citoyens des services locaux à prix modique. Ne conviendrait-il pas de voir comment ces systèmes fonctionnent réellement avant de recommander une solution de remplacement ? Cette question est analogue à celle que se posait Adam Smith, il y a 200 ans, quand, face à l'émergence d'une économie à la complexité croissante, il a essayé d'expliquer comment elle fonctionnait, plutôt que de continuer à défendre la planification centrale propre au mercantilisme.

Qualifiée de « choix politique », cette approche critique le système à paliers sous deux points de vue :

- Si nous voulons que les gouvernements soient attentifs aux souhaits de la citoyenneté, la nature des biens et services collectifs est telle qu'elle exige parfois plus d'un échelon ou deux d'administration, certains variant selon l'échelle (du niveau communautaire au niveau régional) et d'autres selon les fonctions (comme les services municipaux, l'éducation, les soins de santé, les services sociaux). Il n'existe pas de chiffre magique.
- Si nous voulons que la prestation des services locaux soit efficiente, il est improbable qu'une seule bureaucratie monopolistique de grande taille réalise cet objectif et ce, pour deux raisons. En premier lieu, différentes activités présentent différentes caractéristiques d'échelle et aucun organisme ne possède la taille idéale pour les produire toutes avec efficacité. En second lieu, il est improbable qu'un seul grand prestataire monopolistique (qu'il relève du secteur public ou du secteur privé) puisse fonctionner efficacement.

Ces deux points de départ, dont le premier relève habituellement du domaine des politologues et le second, du domaine des économistes, ont favorisé la critique des projets de systèmes à palier unique et à deux paliers, et d'importantes recherches destinées à expliquer comment les systèmes polycentriques fonctionnent véritablement. Ces recherches ont été menées principalement par les économistes et les politologues, souvent de manière concertée et avec une intégration considérable des deux disciplines. Fait le plus important, c'est que ces

Note 1. (suite)

*Government: Metropolitan Reform Reconsidered* (1973). Ronald Oakerson, dans *Governing Local Public Economies: Creating the Civic Metropolis* (1999), fait une contribution récente à ce sujet. Un recueil dirigé réunissant plusieurs des articles classiques sur l'administration locale est intitulé *Polycentricity and Local Public Economies*, sous la direction de Michael D. McGinnis (1999). Un exposé de l'importance de la théorie des choix politiques et de son influence sur la manière dont l'organisation des administrations locales est perçue par les théoriciens qui s'opposent au choix politique est fourni par G. Ross Stephens et Nelson Wikstrom, dans l'ouvrage *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future* (2000). Bien que des débats théoriques similaires sur la structure des administrations locales n'aient pas été soulevés au Canada, les travaux de nombreux théoriciens canadiens sont cohérents avec la théorie des choix politiques; deux économistes canadiens de renom, Albert Breton et Anthony Scott, ont été les deux premiers collaborateurs à la littérature générale sur le fonctionnement des régimes fédéraux (Breton et Scott, 1978).

recherches partent du principe qu'il faut tenir compte et ce, simultanément, 1) des préférences des citoyens et des autres acteurs évoluant dans le système; 2) de la nature des biens ou des services demandés; 3) de la structure des institutions par le biais desquelles les demandes sont exprimées et les décisions de production sont prises (Bish, 1971).

*Les dispositions institutionnelles sont conçues, d'abord et avant tout, pour servir les citoyens et consommateurs, et tout avantage pour les autres ne doit pas être extorqué par le pouvoir coercitif d'un gouvernement.*

Ces recherches englobent, d'une part, des jugements de valeur, et d'autre part, des tentatives de prévoir les conséquences du changement dans l'organisation de l'administration locale ou la prestation des services locaux. Comme premier jugement de valeur, se pose le fait que les dispositions institutionnelles sont conçues, d'abord et avant tout, pour servir les citoyens et les consommateurs, et que tout avantage pour les politiciens, administrateurs et bureaucrates dans le cas du gouvernement, et les propriétaires d'entreprise, cadres et employés dans le cas des entreprises, *est obtenu par la production d'avantages pour les citoyens et consommateurs*, et non extorqué par le pouvoir coercitif d'un gouvernement ou d'une situation de monopole sur le marché. On retrouve également ces valeurs dans les écrits des libéraux classiques, comme dans l'ouvrage d'Adam Smith intitulé *The Wealth of Nations* et dans l'ouvrage de James Madison et d'Alexander Hamilton, intitulé *The Federalist*, ouvrages dont s'inspire cette approche (Bish, 1987). Toutefois, ces valeurs d'enseignement sont également exprimées par de nombreux théoriciens qui ont recours à différents cadres pour leur recherche, notamment ceux qui se qualifient de libéraux classiques.

## Régie publique

La régie publique englobe les procédés par lesquels les administrations locales sont créées ou modifiées, et les responsabilités des diverses fonctions sont établies; elle concerne également les procédés permettant aux citoyens de choisir des représentants, parfois de voter directement sur des initiatives particulières, et de communiquer avec les représentants, individuellement ou par le biais de groupes; elle englobe aussi les procédés par lesquels les représentants décident de ce qu'ils vont réglementer et des produits et services qu'ils vont offrir, de la façon dont ils vont mettre en œuvre la réglementation ou organiser la prestation des produits et services, et de la façon dont ils vont financer l'administration et ses activités. Au Canada, ce sont les gouvernements provinciaux qui établissent les règles de procédure des administrations locales et les limites de leurs compétences. Cependant, chaque province met ces administrations sur pied, les modifie et établit des règles de fonctionnement de manière très différente.

## Organisation

Les administrations locales sont créées pour fournir des services qui sont mandatés par le gouvernement provincial ou jugés souhaitables par des groupes de résidents. L'organisation des administrations locales et les fonctions qu'elles assument doivent être réceptives à la configuration de l'aménagement d'une zone urbaine.

Les configurations les plus importantes pour l'organisation et le fonctionnement de l'administration locale reflètent l'évolution historique d'une ville-centre dominée par un centre-ville commercial et comprennent une zone de fabrication



ou d'entreprises située à proximité du principal mode de transport (autrefois le train ou le bateau), le tout entouré de cercles de résidences divisés en secteurs. Les trois principaux types de quartiers sont ceux où le nombre d'employés dépasse, pendant la journée, le nombre de résidents, ceux où le nombre de résidents et d'employés est à peu près égal, et ceux qui sont presque exclusivement résidentiels. À mesure que grandissaient les zones urbaines, la configuration qui a prédominé est celle où les diverses zones à l'extérieur de la ville-centre se sont constituées en administrations locales distinctes, offrant plus de spécialisation à l'interne et une différenciation accrue par rapport à leurs voisines (Weber, 1967, Mumford, 1961, Bish et Nourse, 1975, Logan, 1976, Fisher et Wassmer, 1998). Par le passé, les diverses zones de la ville-centre préféraient et exigeaient des services publics locaux différents, tout comme le font maintenant les diverses zones d'administration locale. Une fois qu'un quartier ou qu'une administration locale possède une certaine image, les entreprises et les résidents attirés par ce secteur sont ceux qui préfèrent ce que celui-ci a à offrir, et ils concourent de ce fait à renforcer la conformité à cette image (Speight, 1968, Mansbridge, 1980, Briffault, 1996). En outre, les limites d'une administration locale contribuent souvent à créer une collectivité civile pour les activités non gouvernementales (Briffault, 1996, p. 1125–1126).

*L'évolution d'administrations locales différenciées par leur image et offrant des types et niveaux de services locaux différents s'est produite dans toute agglomération urbaine de grande taille en Amérique du Nord.*

L'évolution d'administrations locales différenciées par leur image et offrant des types et niveaux de services locaux différents s'est produite dans toute agglomération urbaine de grande taille en Amérique du Nord. Charles Tiebout (1956) a réalisé que lorsque des administrations locales offrent des types et des niveaux de services différents, les entreprises et les résidents sont mieux en mesure de satisfaire leur préférence pour différents niveaux de services et d'imposition quand ils disposent d'un choix d'administrations. Quelques politicologues doutaient que les citoyens étaient suffisamment renseignés sur les impôts et les services pour faire de tels choix (voir à titre d'exemple Lowery *et al.*, 1995), mais les sondages menés auprès de citoyens qui déménageaient (par rapport aux sondages menés auprès de tous les résidents) ont révélé que leur connaissance des impôts et services locaux était égale à celle des consommateurs sur les marchés privés (voir John *et al.*, 1995, Percy *et al.*, 1995, et Teske *et al.*, 1973). Ces sondages ont également permis d'établir que bien que les impôts et services des administrations locales ne constituent pas les facteurs les plus importants dans le choix de l'emplacement d'un domicile ou d'une entreprise, on en tient tout de même compte.

D'autres recherches ont permis d'établir que différentes administrations ou modes d'organisation qui englobent les diverses échelles géographiques d'activités diverses sont également nécessaires pour suppléer aux unités locales de moindre taille (Ostrom, Tiebout et Warren, 1961, Bish, 1971). Ce point est cohérent avec l'observation que toutes les zones métropolitaines sont dotées d'administrations ou de modes d'administration conjoints pour des responsabilités telles que les écoles ou les soins de santé, et des activités régionales comme le transport, l'épuration des eaux et le développement économique, ainsi que d'autres organismes régionaux, comme les conseils d'art ou Centraide, qui contribuent au sens de la collectivité civile. Il en ressort une multiplicité d'organisations et de modes organisationnels, à petite et à grande échelle (Atkins, Dewitt et Thangavelu, 1999).

Bien que l'évolution de la configuration des administrations locales au sein des zones urbaines en plein essor ait été similaire à l'échelle de l'Amérique du Nord,

diverses zones se sont retrouvées avec des villes-centres de taille différente, et certains gouvernements d'État ou provinciaux ont réorganisé leurs administrations locales, généralement pour simplifier le système, comme en témoignent les récents regroupements de municipalités en Ontario, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse. D'autres compétences, dont l'Alberta et la Colombie-Britannique, ont laissé cette initiative aux organismes municipaux. Les différences qui ont surgi permettent de mener une recherche systématique sur l'incidence des différents modes d'organisation des administrations locales.

### *Représentation des citoyens*

Pour que les administrations publiques soient réceptives et efficaces, les citoyens doivent être en mesure de faire connaître leurs volontés. Ils doivent avoir recours notamment aux réunions publiques, aux audiences, aux élections et au contact direct avec les représentants. On a toujours estimé que de tels procédés étaient plus efficaces au sein d'administrations de taille réduite; cette opinion est appuyée par les recherches méthodiques (voir, par exemple, Dahl et Tufte, 1973, Smith et Stewart, 1998, et Shepard, 1975). Les chercheurs sont arrivés aux conclusions suivantes :

- Plus l'administration est de taille importante, plus grande est la probabilité que des groupes bien organisés aux intérêts particuliers domineront les audiences publiques et les réunions, et que les citoyens non organisés auront une participation moindre.
- La participation des électeurs a tendance à être plus élevée au sein de plus petites administrations locales. Dans une analyse détaillée menée auprès d'administrations locales de tailles différentes en Colombie-Britannique, Smith et Stewart (1998) ont établi que plus l'administration (lorsqu'il s'agit d'élections générales) ou la circonscription est de taille importante, plus faible est la participation électorale. Sproule-Jones et Klaveren (1970-1971) ont constaté la même chose en matière de référendums : plus l'administration est de taille réduite, plus la participation est importante. Ces données comparatives sont cohérentes avec celles des études avant-après. Ainsi, à la suite de la fusion de la ville de Jacksonville et du comté de Duvall (Floride), la participation au scrutin a baissé en moyenne de 18 % (Seamon, 1995).
- Plus l'administration est de taille réduite, plus l'attitude des citoyens et celle des conseillers à l'égard des questions de politique se ressemblent.
- Plus l'administration et la circonscription sont grandes, plus il coûte cher de faire campagne; au sein des administrations de taille importante, les dons de campagne provenant des groupes d'intérêt prennent donc une importance critique <sup>2</sup>.

Les grandes municipalités qui favorisent une base politique modeste pour résoudre les problèmes de représentation sont aux prises avec un problème

*Plus l'administration est de taille réduite, plus l'attitude des citoyens et celle des conseillers à l'égard des questions de politique se ressemblent.*

2. Bish (1999e) donne des statistiques détaillées sur les frais de campagne électorale dans les 12 municipalités de la région de la capitale de la Colombie-Britannique et certaines comparaisons avec les plus grandes municipalités de cette province.

différent — les conseils sont trop grands pour une prise de décision efficace et il s'avère difficile de créer des comités qui représentent véritablement le conseil tout entier (Bish, 1971, chap. 3). De l'avis de certains politicologues, ces régimes de grande taille ne peuvent fonctionner correctement que s'ils se dotent d'un solide régime municipal de partis (Smith et Stewart, 1998); or, l'exemple de l'Est des États-Unis, où les élections des administrations locales reposent sur des partis, atteste qu'un seul parti se trouve généralement à dominer le gouvernement. Les gouvernements d'État ont réalisé ce fait et ont parfois réorganisé les administrations locales précisément pour changer le parti victorieux, comme ce fut le cas pour la fusion d'Indianapolis et du comté de Marion, où, en regroupant les banlieues et la ville-centre, le parti dominant, qui était démocratique, a été remplacé par le parti républicain (Bloomquist et Parks, 1995b).

Tout compte fait, les citoyens sont mieux servis par une administration locale de taille modeste. En effet, les élus représentent généralement mieux leurs électeurs et la prise de décision est plus simple, car les administrations locales de taille modeste possèdent une image que tout le monde comprend et souhaite renforcer (Nelson, 1992, Martins, 1995, Schwartz, 1988, et Speight, 1968). De plus, les régimes dotés de petites administrations peuvent mieux traiter les enjeux régionaux et toutes les zones métropolitaines ont mis au point des arrangements institutionnels pour traiter les problèmes, à grande et à petite échelle.

*Les citoyens sont mieux servis par une administration locale de taille modeste.*

Cependant, plusieurs questions se posent. En premier lieu, une multitude d'administrations au sein d'une zone urbaine ne garantit pas à elle seule que le système fonctionnera efficacement, de même qu'une multiplicité d'organismes au sein d'un même marché n'est pas une garantie de succès. Pour qu'un tel système soit efficace, il faut un cadre de lois et de droits de propriété. De même, au Canada, les régimes d'administrations locales dépendent du cadre juridique établi par le gouvernement provincial. Lorsqu'on a une foi quasi-religieuse à l'égard des bureaucraties de grande taille, tout régime aux multiples administrations semblera confus, de même que les marchés semblaient confus aux précurseurs d'Adam Smith (et sont encore à ce jour, difficiles à comprendre pour certains). Lorsqu'on examine de plus près les zones métropolitaines regroupant de multiples administrations, on y perçoit cependant des procédés systématiques et on peut identifier les caractéristiques des régimes prospères. Parmi les caractéristiques les plus importantes, sans égard à la taille de l'administration, on retrouve « l'équivalence fiscale ».

### *Équivalence fiscale*

Tout conseiller aux prises avec une décision sur la prestation de services au sein d'une municipalité de petite taille sera fortement influencé par les considérations d'ordre financier, car même les éléments à faible coût peuvent avoir une incidence sur les taux d'imposition ou les frais d'utilisation imposés aux électeurs. Or, une fois que l'administration prend de l'importance, les conseillers consacrent moins de temps au financement de chaque programme ou projet, puisque chacun d'eux représente une part de plus en plus modeste du budget sans cesse croissant; les administrations de grande taille sont également plus réceptives aux programmes et projets des groupes d'intérêt que ne le sont les administrations de taille modeste.

*Il y a équivalence fiscale lorsque les citoyens qui tirent profit des dépenses engagées sont ceux qui prennent la décision ou qui influent sur celle-ci, et qui en assument les frais.*

Le système d'incitation qui amène les conseils municipaux à prendre des décisions efficaces en matière de dépenses est appelé « équivalence fiscale » (Olson, 1969). Il y a équivalence fiscale lorsque les citoyens qui tirent profit des dépenses engagées sont ceux qui prennent la décision ou qui influent sur celle-ci, et qui en assument les frais.

Lorsque les bénéficiaires assument les frais, ils sont motivés à choisir un niveau de service efficient. Une telle internalisation n'est pas aussi « parfaite » qu'elle le serait si l'on faisait des achats individuels au sein d'un marché, mais elle est ce qu'il y a de mieux en matière d'activités gouvernementales. L'équivalence fiscale s'applique aux personnes qui bénéficient d'un service comme une piscine ou une aire de stationnement, aux petits groupes comme les équipes de hockey qui utilisent la patinoire locale, puisque les droits d'utilisation sont équivalents aux prix du marché<sup>3</sup>. Bien que l'on perçoive des droits d'utilisation sur certains services, les administrations locales offrent aussi un éventail de services généraux à leurs résidents et perçoivent des impôts pour les financer. Dans ce cas, la demande de ces services sera moins claire que lorsqu'il s'agit d'un seul service pour lequel on verse des droits, mais il est néanmoins important que les citoyens soient en mesure d'influer directement sur le choix des services offerts, et qu'ils en assument les frais. On pourrait établir un parallèle entre ces citoyens et les membres d'une coopérative de consommation. En se regroupant, ils obtiennent de meilleurs avantages qu'ils ne le feraient individuellement, mais ils sont encore responsables de ce qui est offert et de la façon dont ils en assumeront les frais (Bish, 1999a).

L'équivalence fiscale offre également une dimension temporelle, en ceci que les bénéficiaires assument les frais des services qu'ils reçoivent maintenant et n'en transfèrent pas le coût aux futurs résidents. Ce n'est que lorsqu'il existe un degré élevé d'équivalence fiscale que les conseillers sont encouragés à comparer l'effet des coûts et des bénéfices sur les citoyens; en l'absence d'une telle mesure d'incitation, on ne pourrait s'attendre à une prise de décision efficace en matière de dépenses. Pour que le système tout entier soit stable et fonctionne bien, chaque unité au sein d'un système complexe, quel qu'il soit — même une administration locale au sein d'une zone métropolitaine — a besoin d'encouragement pour tenir compte des coûts et des avantages dans sa prise de décision. Il est improbable que l'on puisse atteindre une parfaite équivalence fiscale au sein des administrations locales, de même que toutes les transactions du marché ne peuvent tout internaliser, mais certains systèmes parviennent bien mieux que d'autres à remplir ce critère.

Au Canada, le degré d'équivalence fiscale varie d'une administration locale à l'autre. Les régimes d'administrations locales de petite taille, comme les districts régionaux de la Colombie-Britannique, présentent un degré très élevé d'équivalence fiscale. Les municipalités de grande taille s'efforcent souvent d'atteindre l'équivalence fiscale en créant des secteurs bénéficiaires où les biens-fonds sont assujettis à un impôt particulier pour un service donné (Vojnovic, 2001). La municipalité régionale de Halifax compte 60 de ces secteurs (1997), tandis qu'aux États-Unis, le comté d'Indianapolis-Marion compte plus de 100 secteurs

3. Pour un exposé du débat sur les frais d'utilisation, voir Kitchen (2000). Le concept d'équivalence fiscale élargit ce débat aux groupes de gens qui constituent la municipalité locale elle-même.

*Lorsque les administrations de grande taille n'ont pas recours à des secteurs d'imposition spéciale, chaque petit secteur aura tendance à réclamer des dépenses plus importantes que celles dont il devra s'acquitter puisque les coûts seront répartis sur le territoire dans son ensemble.*

d'imposition différents au sein de ses limites municipales (Bloomquist et Parks, 1995a). Lorsque les grandes administrations n'ont pas recours à de tels secteurs d'imposition spéciale, chaque petit secteur aura tendance à réclamer des dépenses plus importantes que celles dont il devra s'acquitter puisque les coûts seront répartis sur le territoire dans son ensemble. Et compte tenu des négociations qui ont cours au sein des conseils fondés sur les quartiers, on a tendance à voter en faveur des projets des autres, pour que les autres votent en faveur des siens. Cela donne lieu, au bout du compte, non seulement à des dépenses plus élevées, mais à des dépenses pour des services qui coûtent plus cher à fournir que la valeur qu'y attachent ceux qui en bénéficient.

Lorsqu'on examine le rapport entre les bénéficiaires d'un service et ceux qui en assument les coûts, il importe de tenir compte du fait que différentes activités doivent être entreprises à diverses échelles. Ainsi, certaines activités, comme les services sociaux, ne devraient pas être confiées aux administrations de petite taille, car il est injuste de demander aux résidents d'une compétence locale d'assumer les frais des services dont les prestataires sont répartis de manière inégale sur une zone métropolitaine, ou même sur toute une province (Bish, 1971, chap. 7).

L'attribution du financement des services sociaux aux petites administrations locales encourage également le conseil municipal à adopter des politiques qui dissuadent les prestataires éventuels de ces services de venir s'établir dans sa municipalité. Parmi ces politiques, figureront des restrictions en matière de zonage des logements à prix modique, une stricte observation des codes du logement qui entraîne des frais de logement trop élevés pour les prestataires de l'aide sociale, et des quartiers résidentiels qui sont mal desservis par les transports en commun (Bish et Nourse, 1975, chap. 9). Lorsqu'une administration locale a la responsabilité du financement des services sociaux, il s'ensuit souvent des pressions pour accroître son envergure géographique. Mais une administration locale de taille plus grande entraîne une diminution de la régie publique; c'est pourquoi, dans la plupart des provinces, les services sociaux sont financés par le gouvernement provincial <sup>4</sup>.

On souligne traditionnellement que les petites administrations locales sont plus démocratiques et représentent mieux leurs citoyens; cette observation a été confirmée par de nombreuses recherches menées en Amérique du Nord et en Europe. Bien que l'on reconnaisse ces avantages, on soutient qu'il faut les sacrifier au profit d'autres avantages, comme les frais moindres et une meilleure coordination régionale. Or, un des coûts d'une administration est celui des représentants élus eux-mêmes.

Peu d'études ont porté sur les coûts des représentants élus. Bish (2001) compare 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. En conclusion, l'étude révèle que les coûts par habitant, dans un cas comme dans l'autre, étaient bas (soit moins de 1 % des dépenses) et de surcroît, en raison des salaires plus élevés et du personnel de soutien plus important des représentants de l'administration fusionnée, les coûts

4. En Ontario, le financement de l'aide sociale absorbe 25,1 % des budgets municipaux, tandis que dans le reste du Canada, il représente en moyenne 1,2 % de ces budgets (Kitchen, 1999).

*Les frais de gestion publique ne représentent qu'une part infime du coût global de l'administration locale. C'est dans la prestation des services que se trouvent les coûts véritables.*

par habitant dans les deux systèmes étaient pratiquement identiques, soit de 4,55 \$ au sein de l'administration fusionnée, et de 4,59 \$ au sein des 13 administrations de petite taille. Lightbody (1998) établit des frais par habitant similaires lorsqu'il compare les régions de Calgary et d'Edmonton<sup>5</sup>. Il n'existait pas, dans un cas comme dans l'autre, de deuxième groupe de représentants élus; mais, en général, les frais de gestion publique ne représentent qu'une part infime du coût global de l'administration locale (Price Waterhouse, 1996). C'est dans la prestation des services que se trouvent les coûts véritables; la question cruciale est de connaître les incitatifs qui amèneront les conseillers à prendre des décisions qui favoriseront une prestation efficace de ces services.

### **Production des services à l'échelle de l'administration locale**

Même lorsqu'on admet que les administrations locales de taille modeste donnent aux citoyens une meilleure possibilité de faire connaître leurs volontés, qu'elles sont plus réceptives à ces demandes, et que le coût des représentants élus est très réduit, on invoque l'argument traditionnel selon lequel les avantages des économies de coût qu'offre une administration de grande taille à l'échelle métropolitaine neutralisent les sacrifices qu'entraîne l'élimination des administrations locales de petite taille.

On trouvera dans la présente section une description de la nature des services offerts par les administrations locales et une analyse des économies et « déséconomies » d'échelle, de l'effet de la concurrence sur la production des services, du rapport entre la taille du gouvernement, sa structure et ses coûts, et de la relation entre l'organisation de la production et l'efficacité.

#### *Nature des services offerts par les administrations locales*

Les divers services offerts par les administrations locales ont des caractéristiques de production très différentes. Quelques-uns d'entre eux, comme l'approvisionnement en eau et l'élimination des ordures, exigent d'importants investissements en immobilisations et produisent des résultats qui sont relativement aisés à mesurer; d'autres, comme les patrouilles policières, sont exigeantes en main-d'œuvre et difficiles à mesurer. En raison de cette diversité, il est impossible pour un seul

5. Lightbody reconnaît que le coût total des représentants élus est très modeste. Cependant, il arrive aussi à la conclusion que le nombre réduit d'administrations locales dans la région de Calgary entraîne des frais de régie publique inférieurs à ceux d'Edmonton. Or, cette conclusion est déformée par son utilisation des limites des régions métropolitaines remontant à 1981. Celles-ci englobent huit très petits villages et villages estivaux qui se trouvent à près de 100 km d'Edmonton, tout en faisant exclusion de municipalités — comme celles d'Okotoks, de High River, de Strathmore et du district municipal de Foothills — qui sont situées bien plus près de Calgary. Harrington (1999), qui apporte des rectifications géographiques et se sert de la même année pour les données de dépenses, établit que les frais de gestion publique sont plus élevés à Edmonton qu'à Calgary. Soulignons qu'il n'existe ni en Colombie-Britannique ni en Alberta, deux paliers de représentants locaux élus dans la même région, comme c'est le cas en Ontario pour les systèmes à deux paliers.

*La diversité des services des administrations locales fait qu'il est impossible pour un seul organisme de produire de manière efficiente tous les services.*

organisme de produire de manière efficiente tous les services d'une administration locale. Le milieu de la production est encore plus compliqué, car au sein d'une « fonction » donnée (comme les services policiers), il existe plusieurs « activités » (telles que les patrouilles policières, les enquêtes sur les homicides, les laboratoires de détection criminelle, et ainsi de suite) dotées de caractéristiques totalement différentes. De manière générale, les activités qui exigent d'importants investissements en immobilisations sont aisées à mesurer, sont rarement utilisées, offrent des économies d'échelle proportionnelles à la population servie et sont produites de manière plus efficiente lorsque la population est élevée. Par opposition, les activités qui sont exigeantes en main-d'œuvre, sont difficiles à mesurer et menées de manière fréquente et régulière, présentent généralement des « déséconomies » d'échelle — c'est-à-dire que les coûts moyens augmentent de manière proportionnelle à la taille de l'organisme qui produit le service. L'adaptation aux diverses caractéristiques de production des services locaux a donné lieu à des systèmes de production formés d'organismes de tailles diverses, particulièrement dans les zones urbaines, et dotés d'une complexité bien plus grande que l'organisation des administrations locales elles-mêmes. En s'adaptant, les administrations locales ont appris à impartir la production de nombreuses activités ou à conclure des ententes conjointes, mais elles ne font état des dépenses qu'à l'égard des fonctions dans leur ensemble et n'indiquent pas comment la production a été organisée ou menée <sup>6</sup>.

La difficulté de comparer les dépenses des administrations locales aux dispositions prises à l'égard de la production se complique aussi par la constatation que peu d'organismes de production, que ce soit dans le secteur public ou privé, fonctionnent aussi efficacement qu'ils le pourraient. On peut expliquer de bien des façons la différence entre les modèles simples d'entités au fonctionnement parfait produits par les économistes et le rendement réel de ces entités; l'explication la plus détaillée se trouve dans les études de Liebenstein (1966, 1987) et d'autres chercheurs par la suite (comme Frantz, 1997), qui examinent ce qu'ils appellent « la micro-microéconomie ». Ils constatent notamment que les organismes fonctionnent plus efficacement lorsqu'il existe un certain degré, mais pas trop, de rivalité ou de concurrence. Il semble qu'une certaine concurrence incite les administrateurs à continuellement améliorer l'efficience, tandis qu'un degré trop élevé de concurrence produit un milieu où ils sont moins efficaces à améliorer le rendement de l'organisme. Bien que les

6. Les données recueillies par Statistique Canada et les administrations provinciales sur les dépenses des diverses fonctions des administrations locales par rapport aux dépenses totales, ne sont ici d'aucune utilité. C'est que les catégories utilisées ne ressemblent en rien aux structures départementales des administrations locales. Ainsi, les services de protection englobent les services d'incendie et la police, qui sont habituellement des services distincts, alors que les inspections pourront faire partie d'un service de planification ou d'ingénieurs. Plus l'administration est de petite taille, plus le problème est grand. Au sein d'une administration de petite taille typique, un groupe d'ingénieurs s'occupera des routes, du drainage, de l'approvisionnement en eau, du réseau d'égouts, des inspections, des installations dans les parcs, mais son budget ne tiendra pas compte de la quantité de temps consacrée à chacune de ces fonctions, et le groupe n'aura aucun incitatif à dresser un rapport exact des frais engagés pour chacune d'elles. De plus, on n'indique pas dans ces dépenses, si celles qui relèvent d'activités différentes au sein d'une même catégorie découlent d'un organisme de production interne ou de l'achat d'un bien ou d'un service auprès d'un autre organisme.

recherches initiales de Liebenstein visaient à expliquer pourquoi les producteurs au sein de monopoles privés préfèrent manquer d'efficacité plutôt que de réduire la production et d'augmenter les prix pour accroître les profits (ainsi que l'avait prévu la théorie microéconomique), ses observations sont également pertinentes à la production des administrations locales, où les organismes producteurs peuvent également être des producteurs monopolistiques.

Outre le constat que les organismes ne fonctionnent pas aussi efficacement qu'ils le pourraient, d'autres analystes (dont Landau, 1969 et Miranda, 1995) ont souligné qu'il est important pour un organisme et pour une économie de disposer d'une certaine capacité excédentaire et de redondance. Au sein d'un organisme, la capacité excédentaire offre une marge de sécurité face à tout imprévu; dans une économie de marché, les entreprises doivent disposer de capacité excédentaire pour permettre aux consommateurs de transférer leurs achats d'une entreprise à une autre. Les administrations locales, elles aussi, exigent une certaine capacité excédentaire et de la redondance, mais celles-ci sont généralement qualifiées d'inefficacités. C'est ce type d'inefficacité qu'espèrent éliminer les socialistes et les planificateurs centraux. Malheureusement, en éliminant la redondance au sein d'une administration publique, il semble qu'on élimine aussi sa capacité à s'adapter aux conditions changeantes.

*Les administrations locales exigent, elles aussi, une certaine capacité excédentaire et de la redondance.*

Les activités diverses des administrations locales et leur rôle éventuel à titre de prestataires de services monopolistiques au sein d'une zone géographique donnée signifient que pour que la production de services de l'administration locale puisse répondre avec efficacité aux volontés des citoyens, les conseils locaux doivent surmonter simultanément deux problèmes cruciaux. En premier lieu, ils doivent obtenir des services d'organismes qui sont d'une taille suffisante pour être des producteurs efficaces. En second lieu, ils doivent éviter les services offerts par un producteur monopolistique; lorsque cela n'est pas possible, ils doivent pouvoir offrir des incitatifs qui encourageront les organismes producteurs à être efficaces. Dans un cas comme dans l'autre, le problème n'est pas nouveau et a été largement abordé, à partir des années 70, dans la littérature sur les administrations urbaines (voir, par exemple, Bish et Warren, 1971).

### *Économies et déséconomies d'échelle*

Il existe trois méthodes de détermination de l'échelle à laquelle l'activité d'une administration locale atteint son efficacité maximale, mais aucune d'entre elles ne fournit de réponse définitive (Hirsch, 1970).

La première méthode est la méthode scientifique ou comptable, selon laquelle on calcule les coûts unitaires des extrants, en distinguant souvent entre le coût moyen et le coût différentiel, et où les tailles optimales sont établies en fonction de degrés différents d'investissement en capital. Cette méthode fonctionne relativement bien pour les activités d'ingénierie d'envergure similaire, où les mesures et la gestion sont relativement simples. Elle ne fonctionne pas bien pour les grandes augmentations de taille ou les projets complexes, car elle présume implicitement que la gestion fonctionne toujours efficacement et qu'il n'y a pas de déséconomies liées à la perte du contrôle de gestion qui découle des projets de grande taille. De par son hypothèse, cette méthode a éliminé la plus importante



raison des déséconomies d'échelle, soit la perte du contrôle de gestion au sein des organismes de grande taille. Le dépassement des coûts qui caractérise les grands projets, dans le secteur privé comme dans le secteur public, montre également que cette hypothèse n'est pas valable. Des méthodes similaires utilisées pour estimer les répercussions d'importantes réorganisations administratives comme celles du regroupement de Halifax, de Bedford, de Dartmouth et du comté de Halifax sous la municipalité régionale de Halifax, ont témoigné de problèmes semblables, comme on le verra plus loin dans le présent *Commentaire*. La méthode scientifique ou comptable est utile pour les projets ou les réorganisations de petite envergure, mais non pour ceux de grande envergure.

*Du principe que les organismes compris dans l'échantillon ont une production efficiente ou que tout écart est fonction d'une distribution aléatoire.*

La deuxième méthode consiste à produire l'estimation d'une courbe du coût moyen de production pour déterminer l'éventail du moindre coût selon la taille. Ces études partent du principe que les organismes compris dans l'échantillon ont une production efficiente ou que tout écart est fonction d'une distribution aléatoire. Ces études statistiques soulèvent toutefois certains problèmes, dont trois sont de taille. En premier lieu, elles représentent généralement des fonctions globales et non des activités au sein d'une fonction. Deuxièmement, il est souvent difficile de quantifier et de qualifier les extrants, et la plupart des études se rabattent alors sur des mesures d'extrants en fonction de la population servie. Troisièmement, les données relatives aux dépenses et à la population sont presque toujours celles de l'administration prestataire, et non celles de l'organisme ou des organismes producteurs. On ne mesure donc pas les effets d'échelle d'un organisme producteur (analogues au concept d'économies d'échelle en sciences économiques), mais la capacité de l'administration prestataire à organiser sa production de manière efficiente. Ces problèmes signifient que presque toutes les études statistiques des économies d'échelle des administrations locales ne sont pas des études de production mais, au mieux, une indication de la mesure dans laquelle l'administration locale a su planifier ses modes de production auprès de différents organismes engagés dans des activités diverses <sup>7</sup>.

La troisième méthode utilisée pour déterminer les économies d'échelle efficientes dans la production de services par les administrations locales est analogue à celle d'études similaires sur l'organisation industrielle. Dans le cadre de ces études, on examine les systèmes dans leur ensemble pour établir les éléments qui ont évolué et survécu. S'il s'agit par exemple de marchés privés, on s'attache à la taille d'un organisme de production qui accroît sa part de marché par rapport aux autres entreprises. Dans le cas des administrations locales, on examine les dispositions qui existent dans les zones métropolitaines pour établir s'il se dessine des structures communes. Ainsi, un examen détaillé de la production des services policiers dans les zones statistiques métropolitaines normalisées (SMSA) aux États-Unis (Parks et Oakerson, 1999) révèle qu'il est fréquent d'avoir un grand

7. Dans un sondage sur la diversification des modes de prestation des services en Colombie-Britannique, McDavid et Clemens (1995) ont établi que les entrepreneurs privés participaient à raison d'un taux de 35 % aux services fournis par les districts régionaux, et à raison d'un taux allant de 27 % à 37 % (selon la population) aux services fournis par les municipalités. D'après mon analyse de la prestation des services au sein des municipalités de la région de la capitale de la Colombie-Britannique (Bish, 1999c), c'est précisément là où on s'attendrait à voir des économies d'échelle que les municipalités de moindre taille déléguaient la responsabilité au district régional ou avaient recours à une méthode de rechange pour la prestation du service.

nombre de producteurs de patrouilles de police (où l'on n'observe aucune économie d'échelle pour les petits détachements de quatre ou cinq agents), bien moins de systèmes de répartition, de centres de détention et de laboratoires judiciaires de bas niveau, encore moins de laboratoires judiciaires de niveau élevé et de systèmes d'information, et juste un ou deux centres de formation des agents de police. Les structures qui émergent sont celles qui semblent être adaptées aux caractéristiques des diverses activités et elles donnent un aperçu des situations où on obtient des économies d'échelle.

Ces études dépassent les simples mesures démographiques et examinent la structure des services de police des zones métropolitaines sous plusieurs angles. Ainsi, l'une de ces techniques transforme les intrants (nombre total d'agents assermentés, nombre total d'employés civils, nombre total de véhicules disponibles et nombre total d'actes criminels signalés) en extrants (nombre d'agents dans les rues à 22 h et nombre d'actes criminels ayant entraîné des arrestations) pour évaluer les différents moyens d'organiser les forces policières dans les zones métropolitaines (Parks, 1985). À l'aide de techniques statistiques d'avant-garde, l'étude identifie 14 systèmes de référence dans 76 zones métropolitaines et les compare aux autres. Les intrants sont transformés en extrants selon un niveau d'efficacité qui va de 40 % du point de référence au point de référence, et où l'efficacité moyenne est de 77 %. Mais ce qui est le plus important, c'est que les zones métropolitaines aux niveaux d'efficacité les plus élevés sont celles dont les activités sont fournies par des organismes qui fonctionnent à divers échelons, dont des services de patrouille de police de taille relativement modeste qui s'entendent pour la prestation de services avec des organismes de grande taille lorsque les économies d'échelle le permettent. Les zones métropolitaines les moins efficaces sont celles dont les services de moindre taille essaient de mener eux-mêmes de nombreux services auxiliaires, ainsi que les zones dominées par des services de grande taille qui mènent des activités, comme les patrouilles de police, pour lesquelles les économies d'échelle ne s'appliquent pas.

*Les zones métropolitaines aux niveaux d'efficacité les plus élevés sont celles dont les activités sont fournies par des organismes qui fonctionnent à divers échelons.*

Ces recherches sont conformes à d'autres études sur les services policiers, dont une étude canadienne qui compare les services de police régionaux dans la région du Niagara (Ontario) aux services de police municipaux de la région de Windsor (Ontario) (Krushelnicki et Bevedere, 1988), et une étude statistique employant plusieurs extrants et qui conclut qu'on obtient des déséconomies d'échelle dans les services de police une fois que la population de la municipalité dépasse 50 000 habitants (Gyimah-Brempong, 1987). Il semble que les déséconomies d'échelle dans la production des patrouilles de police l'emportent sur les économies réalisées en matière de services auxiliaires dans les services de police de grande taille, tandis que les services de taille modeste qui se concentrent sur les patrouilles peuvent coopérer entre eux pour obtenir des services auxiliaires à moindre coût. Ici encore, on peut réaliser des économies globales lorsqu'on a recours à différents organismes pour produire des activités différentes.

On a observé des résultats similaires dans le cas d'autres services locaux. Ainsi, les réseaux d'égouts collecteurs et les usines d'épuration sont souvent construits et exploités à l'échelle régionale, tandis que la collecte des eaux usées des domiciles et des entreprises est souvent exploitée par un producteur de moindre taille. De même, l'eau proviendra d'un grand barrage ou réservoir, mais sera distribuée par un

organisme de moindre taille <sup>8</sup>. En fait, lorsqu'on mène un examen détaillé de la production des services locaux, on constate que la production des services des administrations locales s'adapte fréquemment à l'échelle, et qu'aucune taille unique d'organisme ne convient à toutes, même pour une seule fonction.

*La plupart des chercheurs s'accordent pour dire qu'environ 80 % des activités des administrations locales n'offrent pas d'économies d'échelle.*

On s'est efforcé de trier les activités qui offrent des économies d'échelle et celles qui n'en offrent pas. La plupart des chercheurs s'accordent pour dire qu'environ 80 % des activités des administrations locales n'offrent pas d'économies d'échelle, hormis celles des municipalités de taille assez réduite, dont la population varie de 10 000 à 20 000 habitants. Dans les cas des autres 20 % qui offrent des économies d'échelle, il s'agit de services pour la plupart spécialisés, comme les enquêtes sur les homicides ou l'entretien des feux de circulation, et auxquels on n'a recours que peu fréquemment; il n'y en a que très peu qui soient des aménagements fixes, comme les ouvrages d'eau et d'égout, les lieux d'enfouissement, les centres récréatifs ou les usines d'épuration des eaux usées, où l'on obtient des économies d'échelle parce qu'on répartit sur une grande population les avantages d'un important investissement en capital. Le reste des économies d'échelle se produisent parce que certains services spécialisés ne sont utilisés que peu fréquemment par les petites municipalités.

Dans quelques autres secteurs, dont un éventail de services de police auxiliaires (comme les écoles de police et les grands laboratoires judiciaires), les trois méthodes montrent qu'il existe des économies d'échelle pour une activité particulière (Bish, 1999c). Mais pour la plupart des activités, les conditions locales sont bien plus importantes que les caractéristiques inhérentes à l'activité en question. Ainsi, bien que la répartition des services de police offre des économies d'échelle, un petit service de police qui veut garder ses bureaux ouverts au public 24 heures sur 24 pourra avoir son propre système de répartition et un répartiteur sur les lieux. Du point de vue de la municipalité, le coût différentiel de l'activité de répartition pourra être nul. On pourra faire la même observation à l'égard des centres de détention : il pourra s'avérer plus efficient pour un service de taille importante ou une région de bâtir une prison et d'engager du personnel à temps plein, mais un service de moindre taille pourra avoir quelques cellules derrière le service de répartition et impartir des services d'alimentation et d'entretien. La deuxième méthode pourra être moins coûteuse, mais elle ne représente pas une solution pratique pour un service de taille moyenne ou grande, et il est probable que le service de taille moyenne établira qu'il est moins coûteux d'impartir les services carcéraux à un service de grande taille ou à une installation régionale. La conclusion qu'il importe de tirer de ces analyses détaillées sur les manières dont les administrations locales parviennent à obtenir des services produits efficacement, c'est ce que ce type de décision ne peut être pris qu'en connaissant les conditions locales. Il est impossible de le faire au sein de grands systèmes fusionnés.

Les économistes de l'organisation industrielle ne sont pas surpris du fait que bien qu'il y ait des économies d'échelle dans la vente au détail de produits alimentaires par le biais des supermarchés, il existe tout de même une vaste gamme d'autres détaillants en produits alimentaires, allant du dépanneur au

8. Mon analyse (Bish, 1999c) des manières dont 283 activités sont produites par 12 municipalités différentes dans la région de la capitale de la Colombie-Britannique révèle que dans le cas de chaque fonction principale, les diverses activités sont menées par des organismes différents.

système d'entrepôt, pour subvenir aux besoins particuliers des consommateurs. Pratiquement tous les services privés seront produits ou offerts aux consommateurs par des entreprises de tailles diverses et organisées différemment. Compte tenu de la diversité des services municipaux, qui est bien plus vaste que la gamme de produits de toute entreprise privée, il ne faut pas être surpris de voir une telle diversité dans le secteur municipal.

### *Concurrence au niveau de la production des services*

Les ajustements d'échelle ne sont que la moitié du problème d'une production efficace. L'autre moitié consiste à veiller à ce que les organismes producteurs soient motivés à faire preuve d'efficacité. La plupart des recherches menées sur le sujet ont établi une comparaison entre la production à l'interne et la production impartie à un autre organisme, ordinairement une entreprise privée. La variable importante, cependant, n'est pas de savoir si le secteur public est plus efficace que le secteur privé, mais de savoir si les organismes de production évoluent dans un contexte concurrentiel de manière à ce que leur direction soit motivée à atteindre un haut niveau d'efficacité au plan de la production.

Plusieurs enquêtes sur d'autres modes de prestation de services (par exemple, Bish, 1986 et Kitchen, 1993) fournissent un historique et un examen de nombreuses études. La plus récente analyse complète des autres modes de prestation de services au Canada et les seules études pancanadiennes sont celles qui ont été menés sous la direction de Jim McDavid de l'Université de Victoria (McDavid, 1985, McDavid et Eder, 1997, et McDavid et Laliberté, 1998, 1999).

Dans l'étude de 1985, McDavid a constaté que l'enlèvement des ordures ménagères fait par des éboueurs de l'administration locale coûte 42,29 \$ par foyer comparativement à 28,02 \$ par foyer quand il est assuré par des services privés. Dans un système mixte, où les équipes d'éboueurs du secteur public font concurrence à des entrepreneurs privés, la collecte coûte 31,31 \$ par foyer. D'après les résultats de cette étude, l'enlèvement des ordures fait par le secteur public coûte 50,9 % de plus que celui qui est impartie, cet écart s'expliquant en grande partie par le fait que les équipes de collecte du secteur public étaient plus grosses et leurs camions, plus petits, ce qui les obligeait à faire plus de voyages au lieu d'enfouissement. L'auteur de l'étude a également constaté que lorsque les municipalités font concurrence aux entrepreneurs privés, elles ont tendance à copier les pratiques des sociétés privées.

*Lorsque les municipalités font concurrence aux entrepreneurs privés, elles ont tendance à copier les pratiques des sociétés privées.*

Dans une étude de suivi de la collecte des ordures ménagères, McDavid et Eder (1997) ont découvert que le rendement des équipes municipales s'était amélioré depuis 1985, mais que les équipes municipales internes étaient encore 22,3 % plus coûteuses que les services de collecte privés pour les mêmes raisons qui ont été évoquées plus tôt, mais aussi parce que les équipes privées perdaient moins de jours en conflits de travail. Cette étude, qui était suffisamment vaste pour tenir compte de la répartition régionale, a révélé que les services de collecte privés coûtaient moins cher que les services publics dans toutes les provinces et toutes les régions, sauf au Québec.

Dans une étude de la gestion des lieux d'enfouissement (McDavid et Laliberté, 1998), on est arrivé à des résultats comparables, soit que le coût d'exploitation par tonne des lieux d'enfouissement gérés principalement par des entrepreneurs privés ne représentait que 67 % du coût des lieux d'enfouissement principalement gérés par des services publics.

En ce qui concerne les programmes de recyclage, une enquête à l'échelle nationale (McDavid et Laliberté, 1999) n'a toutefois révélé aucune différence significative entre les programmes où les gestionnaires font appel à des équipes internes et ceux qui impartissent le travail à l'administration locale; il reste que les programmes de recyclage sont une réalité assez récente. Malgré le fait que les gestionnaires publics et privés soient tout aussi capables l'un que l'autre de mettre sur pied de nouveaux programmes, il semble que les gestionnaires publics perdent avec le temps leur détermination à améliorer continuellement le rendement comparativement aux entrepreneurs privés, qui eux doivent présenter des soumissions concurrentielles pour rester en affaires, ou alors il semble que le processus décisionnel des administrations locales ne soit pas propice à une amélioration constante du rendement. Par exemple, si l'utilisation de camions à ordures plus gros et plus neufs permet d'accroître la productivité et de réduire le montant des soumissions, les services privés qui sont en mesure d'acheter de tels camions obtiendront les contrats. Par contraste, un gestionnaire public peut savoir que l'achat de nouveaux camions améliorerait la productivité, mais un conseil de ville pourrait refuser d'autoriser cet achat pour empêcher les coûts de production à court terme d'augmenter, au détriment d'économies à long terme. Les syndicats du secteur public pourraient aussi s'opposer à la réduction des équipes, tandis que dans un service privé syndiqué, la direction et le syndicat seraient peut-être plus enclins à reconnaître qu'il vaut mieux avoir une soumission gagnante avec de plus petites équipes que de perdre un contrat parce qu'on a insisté pour garder des équipes plus grosses et plus coûteuses.

L'une des conclusions de ces études est la suivante : lorsque les producteurs de services publics font concurrence à des entreprises privées ou sont comparés à de telles entreprises, ils ont tendance à devenir plus concurrentiels. Autrement dit, la question importante ne semble pas de savoir si les services publics sont meilleurs que les services privés, mais plutôt de savoir ce qui favorise un meilleur rendement dans un contexte concurrentiel.

*La question importante ne semble pas de savoir si les services publics sont meilleurs que les services privés, mais plutôt de savoir ce qui favorise un meilleur rendement dans un contexte concurrentiel.*

## Structure et coût d'une administration locale

Bon nombre d'études se sont attachées au lien intime qui existe entre la structure et le coût d'une administration locale en zone métropolitaine. Ces études sont fondées sur des documents publiés faisant état des dépenses fonctionnelles et totales, mais elles ne tentent aucunement de cerner les services que chaque administration fournit à ses citoyens, ni d'évaluer la qualité des services fournis. Aucune des études n'examine la structure inhérente à la production des divers services. Elles s'arrêtent plutôt à la taille de la population et à la présence d'une concurrence, bien que ces deux caractéristiques soient liées, une région urbaine formée d'une multitude de municipalités rivales étant plus susceptible d'en inclure de plus petites qu'une région urbaine formée uniquement de quelques municipalités.

### *Coûts et effectif de la population*

*Diverses fonctions réagissent très différemment aux facteurs d'échelle.*

Un bon exemple d'étude canadienne antérieure est celle de Bodkin et Conklin (1971), dans laquelle les auteurs se sont penchés sur les coûts des services à l'échelle locale et la taille des municipalités en Ontario, et dans laquelle ils ont examiné huit fonctions et une foule de variables autres que les caractéristiques administratives, dont le revenu de la population d'une municipalité, pour établir les facteurs déterminants des dépenses et des effets d'échelle. Les auteurs de l'étude ont conclu que les diverses fonctions réagissent très différemment aux facteurs d'échelle, qu'il y avait des économies d'échelle dans les municipalités dont la population ne dépassait pas 140 000 habitants pour ce qui est de l'approvisionnement en eau et 180 000 habitants pour ce qui est des services publics, mais qu'on arrivait à des coûts minimums dans six autres catégories (service des incendies, police, assainissement et enlèvement des ordures, santé, services récréatifs et régie générale) dans les municipalités dont la population se situait entre 5 000 et 10 000 habitants<sup>9</sup>. Il est cependant pratiquement certain (bien que les auteurs de l'étude n'aient pas rapporté cette observation) que les petites municipalités aux coûts inférieurs obtiennent certains de leurs services d'autres organismes.

Une autre étude canadienne, celle de Krushelnicki et Beveledere (1988), a comparé les coûts et les mesures des résultats de cinq services fournis par des municipalités dans la région de Windsor et par l'administration régionale du Niagara (au moment où l'étude a été menée, la région de Windsor avait une population de 312 000 habitants et celle du Niagara, 368 000 habitants). L'étude a montré que les services de traitement de l'eau et d'épuration des eaux usées étaient plus coûteux dans la région de Windsor, que ceux-ci soient calculés par habitant ou par volume. Les garderies et les foyers pour personnes âgées coûtaient moins cher par habitant et par utilisateur dans la région du Niagara que dans la région de Windsor, mais le service était fourni à un tiers plus d'enfants et à moins de la moitié des personnes âgées. Par conséquent, les deux programmes de la région du Niagara étaient de bien moindre envergure que les programmes plus coûteux de Windsor. Le maintien de l'ordre coûtait moins cher à Windsor qu'au Niagara quelle que soit la mesure utilisée. Ces résultats s'accordaient avec ceux d'autres études : les services à fort coefficient de capitaux que sont le traitement de l'eau et l'épuration des eaux usées étaient fournis à moindre coût par l'administration régionale, alors que les services à fort coefficient de main-d'œuvre que sont les garderies et les foyers pour personnes âgées étaient fournis à moindre coût dans le programme de moindre envergure, même si ce programme était géré par l'administration régionale. Et pour ce qui est des services policiers, quand le coût des services à forte main-d'œuvre comme la patrouille semble l'emporter sur les avantages d'une consolidation des services spécialisés dans une plus grande administration, les

9. Bien que personne n'ait étudié la différence entre les petites administrations dans les zones métropolitaines et les petites administrations en milieu rural, les premières ont de meilleures chances de pouvoir acheter des services d'autres administrations locales ou conjointement avec celles-ci, et de maintenir ainsi les coûts à un minimum d'une façon qui n'est pas possible pour les petites administrations en milieu rural. Il se peut que ce soit la raison pour laquelle certaines zones métropolitaines aux États-Unis ont de nombreuses administrations locales servant une population de moins de 1 000 habitants.

coûts selon toutes les mesures (par habitant, par agent, par infraction et par zone de patrouille) étaient moins élevés dans la région de Windsor <sup>10</sup>.

Dans des études menées aux États-Unis par la Advisory Commission on Intergovernmental Relations dans les années 70, on concluait que les coûts par habitant étaient habituellement moindres pour les municipalités ne dépassant pas 25 000 habitants, demeuraient assez constants pour celles comptant jusqu'à 250 000 habitants, mais augmentaient nettement au-delà de ce seuil. Or, ces études ne tiennent pas compte de la structure de production ni des responsabilités des administrations locales, lesquelles diffèrent selon les classes de municipalités au sein de chaque État et d'un État à l'autre.

Même si les petites municipalités connaissent les plus bas coûts par habitant <sup>11</sup>, elles ne sont pas forcément plus efficaces pour ce qui est de la production de services publics. Les coûts semblent augmenter en fonction de la taille de la municipalité pour trois raisons (bien qu'aucune analyse statistique ne semble avoir été menée pour les distinguer).

La première raison réside dans le fait que les centres urbains et centres d'emploi doivent fournir des services à la population de jour (y compris les migrants quotidiens et magasiniers) qui est beaucoup plus nombreuse que la population de nuit (résidents), selon les coûts par habitant qui entrent dans le calcul. La deuxième repose sur le fait que les municipalités de plus grande taille entreprennent souvent un plus grand nombre d'activités que les plus petites. Et la troisième réside dans le fait qu'on constate certaines déséconomies d'échelle dans la production de certains services.

Ainsi, Bish (1999b) constate que parmi les 12 municipalités de la région de la capitale de la Colombie-Britannique, celle qui accuse les coûts les plus élevés par habitant est la ville centrale de Victoria (76 000 habitants), qui assume de nombreuses fonctions et de nombreux coûts pour les migrants quotidiens et magasiniers. La municipalité qui arrive deuxième au plan des coûts est celle d'Oak Bay (18 000 habitants). Celle-ci fournit un niveau très élevé de services à ses résidents. La plus grande municipalité, celle de Saanich (107 000 habitants), est essentiellement une banlieue résidentielle offrant de bons services; ses coûts par habitant sont les cinquièmes plus élevés de la région. Les six municipalités ayant les coûts les moins élevés par habitant varient en taille de 1 500 à 19 000 habitants.

*Certaines déséconomies d'échelle dans la production de certains services.*

10. Voir Kushner (1992) pour un résumé d'autres études canadiennes. Comme la plupart des auteurs, Kushner traite les études des coûts des municipalités comme étant analogues aux études d'économies d'échelle des économistes et fait fi du fait que les différentes activités à l'intérieur de chaque fonction présentent différentes économies d'échelle et que les municipalités sont en mesure d'acheter ailleurs des services qu'elles ne sont pas capables de fournir elles-mêmes. Il conclut que la taille optimale d'une municipalité est de 250 000 habitants, mais cette conclusion ne découle pas de son propre compte rendu d'études et elle est impossible à concilier avec les conclusions d'autres chercheurs ou avec la preuve que les municipalités affichant les moindres coûts sont plus petites. Qui plus est, on ne peut sauter de la preuve d'une production efficace à l'échelle d'un service local, qui est une caractéristique de l'offre, directement à une conclusion concernant l'organisation d'une administration locale, qui est une caractéristique de la régie ou de la demande.

11. Ceci ne s'applique pas aux municipalités de moins de 1 000 habitants, puisque celles-ci semblent réduire leurs coûts en se regroupant avec une petite administration voisine (Brisson, 1996). Les municipalités de moins de 5 000 habitants ont souvent de plus grandes dépenses que celles de 5 000 à 15 000 habitants (Bish et Clemens, 1999, p. 34).

On peut tirer trois grandes conclusions des recherches relativement simples qui ont été menées au sujet du rapport coûts-taille. Premièrement, dans une vaste gamme de municipalités, la taille n'est pas le principal facteur déterminant du coût. Voilà qui n'est pas surprenant, étant donné qu'aucune administration n'est de taille suffisante pour tout produire elle-même. Pour être efficaces dans l'obtention de services, les administrations doivent impartir des services aux organismes plus petits ou plus grands, produire ces services de concert avec d'autres administrations ou obtenir les services d'un organisme régional. Par ailleurs, ce ne sont pas tous les résidents qui apprécient une réduction des coûts au détriment de la quantité de services ou de la qualité des services. Deuxièmement, bien que les municipalités de plus grande taille — c'est-à-dire celles de 250 000 habitants et plus — coûtent plus cher, il serait difficile de cerner la contribution des divers facteurs qui participent à l'augmentation des coûts. Troisièmement, soit la conclusion la plus importante, rien ne montre que les coûts par habitant sont moins élevés dans les grandes municipalités ou que celles-ci sont plus aptes à répondre aux besoins de services de leurs résidents que les petites municipalités (dans ses travaux de 1988, Derksen arrive à des conclusions semblables à partir d'une étude des administrations locales en Europe). En somme, il n'y a aucune raison de sacrifier les avantages d'une plus grande participation et d'une meilleure représentation des citoyens, lesquelles sont caractéristiques des administrations de moindre taille, pour créer de plus grandes administrations qui coûtent plus cher et qui fournissent des services moins susceptibles de correspondre aux préférences locales.

*Il n'y a aucune raison de sacrifier les avantages d'une plus grande participation et d'une meilleure représentation des citoyens pour créer de plus grandes administrations qui coûtent plus cher et qui fournissent des services moins susceptibles de correspondre aux préférences locales.*

### *Concurrence et coûts à l'échelle municipale*

Une autre grande question est la façon dont les municipalités se font concurrence au plan des coûts. Eberts et Gronberg (1988), ainsi que Miller (1993), ont observé que la concurrence est liée aux faibles dépenses des municipalités, alors que Sjoquist (1982) constate que les dépenses par habitant baissent à mesure qu'augmente le nombre de compétences dans la zone métropolitaine. Schneider (1989) signale que les impôts municipaux d'une ville baissent à mesure que le nombre de municipalités jouxtant cette ville augmente, et que les dépenses sont moins élevées dans les régions où il y a une plus grande variation entre les impôts municipaux des diverses collectivités.

D'après certaines études américaines, le coût de l'administration locale est moins élevé dans les États qui encouragent la création de nouvelles municipalités par rapport à ceux où l'annexion de territoires adjacents est la politique privilégiée (Martin et Wagner, 1978, Mehay, 1981). Qui plus est, quand la Californie a adopté des restrictions sur la création de nouvelles administrations locales, le taux annuel d'augmentation des dépenses pour les municipalités existantes s'est accru (Martin et Wagner, 1978).

Toutefois, la concurrence entre les municipalités n'est pas limitée aux coûts. Dans une étude que menaient Staley et Blair en 1995 sur le rendement scolaire des élèves, ceux-ci ont conclu que le rendement d'un district scolaire est associé positivement au rendement des districts voisins. D'après des recherches récentes, plus le nombre de districts scolaires est élevé dans une zone métropolitaine, plus le



*Plus le nombre de districts scolaires est élevé dans une zone métropolitaine, plus le coût par élève est bas et meilleur est le rendement des élèves aux examens normalisés.*

coût par élève est bas et meilleur est le rendement des élèves aux examens normalisés (Hoxby, 2000).

Après avoir examiné plus de 60 études statistiques faisant le lien entre la structure des administrations locales et les coûts, Boyne (1992a) est arrivé aux conclusions suivantes :

- la fragmentation horizontale des administrations multifonctionnelles (une multitude de municipalités) est associée à une quantité moins élevée de dépenses (ce qui est compatible avec le fait que les zones urbaines constituées de plus petites administrations ont des coûts moins élevés);
- les unités d'administrations locales se font concurrence dans un marché qui est géographiquement limité et une telle concurrence est associée à des dépenses moindres;
- la concentration verticale de la part de marché dans les grandes unités de palier supérieur (autrement dit, les administrations régionales dépensent plus que les municipalités) est associée à un taux plus élevé de dépenses;
- l'établissement d'entraves à l'accès (les restrictions à la création de nouvelles municipalités) est associé positivement aux dépenses des unités de l'administration locale qui sont protégées par ces barrières <sup>12</sup>.

Ces résultats vont entièrement dans le sens des constatations de Bodkin et Conklin (1971) pour l'Ontario, de celles de Parks (1985) sur la surveillance policière des villes américaines, et de celles de Liebenstein (1966), qui a observé que les gestionnaires ont un meilleur rendement quand ils font face à une concurrence stimulante. La fusion de grande envergure qui a été étudiée pendant longtemps — celle de la ville de Jacksonville et du comté de Duvall, en Floride — confirme également ces observations : non seulement les coûts ont-ils augmenté, mais le taux annuel d'augmentation s'est accru après la fusion et par rapport à celui d'une zone métropolitaine avoisinante comparable et non remaniée (Benton et Darwin, 1984).

En 1972, le gouverneur de la Californie, qui était alors Ronald Reagan, a nommé un groupe de travail indépendant réunissant des universitaires et des gestionnaires municipaux pour établir si, comme il le présumait, plusieurs petites administrations coûtent plus cher que quelques grandes administrations. Les membres du groupe de travail sont arrivés aux conclusions suivantes :

Un système d'unités administratives locales d'une grande autonomie et souplesse est aussi apte, sinon plus apte qu'un système centralisé et consolidé, à fournir la qualité de service que les gens attendent. Effectivement, d'après nos observations sur les coûts fonctionnels, les économies d'échelle et l'impact de l'influence professionnelle, une réduction du nombre d'unités administratives, par la consolidation des unités locales, donnerait un système moins susceptible de fournir des services publics d'une qualité et à un coût qui

12. Ces conclusions rejoignent celles des économistes au sujet du rapport entre la façon dont l'industrie est organisée et les prix qu'elle demande aux consommateurs pour ses produits. Ainsi, le constat de Martin et Wagner (1978), dont il est fait mention plus haut et voulant que les coûts des administrations locales californiennes se soient accrus quand l'État a imposé des restrictions sur l'incorporation de nouvelles administrations, ne devrait pas surprendre les économistes, puisque de telles restrictions ne font que conférer un pouvoir de monopole aux unités existantes, du fait qu'elles bloquent l'accès de nouveaux concurrents.

conviendraient aux préférences variées des citoyens de la Californie. (Groupe de travail sur la réforme du gouvernement local de 1973)

Sur la base de cette conclusion, la Californie a abandonné ses projets de fusion des administrations locales <sup>13</sup>.

En somme, 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 <sup>14</sup>.

L'argument du coût ayant été démolé, les défenseurs des fusions municipales avancent maintenant que celles-ci favorisent la croissance économique et permettent une meilleure planification. Toutefois, jusqu'à maintenant, aucun lien cohérent n'a été observé entre la structure d'une administration locale et diverses mesures de croissance économique, bien que de bons services de transport, une éducation de qualité et une bonne sécurité publique aient été identifiés comme étant des variables importantes (Fisher, 1997). En réalité, certains des centres urbains qui présentent la plus forte croissance aux États-Unis — Silicon Valley, Boston, Dallas, le comté de Seattle-King (où sont installées les sociétés Microsoft et Boeing) — sont également parmi les régions au pays où l'administration est la plus fragmentée. Par ailleurs, si ces défenseurs croient vraiment que la fusion favorise la croissance, la consolidation du processus de promotion de la croissance est compatible avec le choix d'un système polycentrique d'administration locale pour garantir la responsabilisation en démocratie et une production plus efficace des services (Hawkins, Ward et Becker, 1991). La position pro-fusion de la croissance économique et de la planification ne semble pas être issue des constats, mais plutôt d'une foi en de grandes bureaucraties, qui date du XIX<sup>e</sup> siècle.

Chose certaine, les analystes sont en mesure d'identifier des fonctions — comprenant peut-être même le développement économique et la planification — où les administrations de toute taille peuvent améliorer leur rendement. Mais toute administration semblera manquer d'efficacité par rapport à une détermination technique ou comptable de la perfection ou par rapport à un modèle abstrait <sup>15</sup>. Tout organisme nouvellement créé développera inévitablement ses propres pratiques non efficaces; qui plus est, tout porte à croire que plus l'administration locale est de grande taille, plus ses pratiques sont susceptibles de manquer d'efficacité. Il serait donc plus prudent de tirer des conclusions au sujet du lien entre la structure

*Certains des centres urbains qui présentent la plus forte croissance aux États-Unis sont également parmi les régions au pays où l'administration est la plus fragmentée.*

13. Voir aussi Sancton (2000), qui arrive à une conclusion semblable 27 ans plus tard.

14. Aux États-Unis, Indianapolis et Phoenix sont parmi les rares grandes municipalités à avoir fait des efforts en ce sens (voir Goldsmith, 1997). La raison pour laquelle d'autres municipalités n'ont pas fait de même pourrait être liée à leur syndicalisation ou à leur grande taille.

15. Quand un organisme est comparé à un idéal, l'idéal ressort toujours gagnant. James Buchanan a décrit ce phénomène dans son « approche du deuxième interprète » pour la remise d'un prix : les juges écoutent le premier interprète puis remettent le prix immédiatement au second interprète sans même l'avoir entendu chanter. C'est là l'approche privilégiée par la plupart des études de fusions.

des administrations locales et leur rendement à partir de ce qui existe, plutôt qu'à partir du rapport d'un conseiller sur un idéal utopique. Il serait aussi bon de reconnaître que les coûts des grands producteurs monopolistiques augmenteront probablement très graduellement plutôt que tout d'un coup, puisque rien n'incite ces grands producteurs à améliorer continuellement leur rendement. D'autre part, le rendement réel n'étant pratiquement jamais aussi efficient qu'il pourrait l'être, les études de rendement doivent forcément faire ressortir des possibilités d'amélioration. Il faut cependant s'assurer de faire la distinction entre les améliorations issues de la modification de la structure organisationnelle et celles qui découlent d'une hausse graduelle du rendement avec le temps dans n'importe quel organisme. Sancton (1996) observe par exemple que pratiquement aucun des avantages identifiés comme découlant du regroupement des municipalités de l'agglomération torontoise n'exigeait une réorganisation, et que ces avantages étaient issus d'une amélioration des pratiques qui aurait pu être effectuée dans le cadre du système en place.

### **Intégration de la régie et de la production des services à l'échelle locale**

*Les structures qui réussissent le mieux à faciliter une régie responsable peuvent aussi être les moins coûteuses.*

D'après les recherches sur l'administration locale, les structures qui réussissent le mieux à faciliter une régie responsable peuvent aussi être les moins coûteuses. Voilà probablement pourquoi les États américains qui permettent la plus grande souplesse dans l'organisation des administrations locales continuent d'être caractérisés par une multitude d'administrations de taille relativement modeste et par un petit nombre d'organismes régionaux (habituellement un ou plusieurs comtés) qui facilitent la coopération régionale. Les plus gros problèmes surgissent au sein des plus grandes unités, habituellement des villes-centres, où les grandes organisations bureaucratiques sont incapables de tenir compte de la diversité des demandes ou de garder les coûts à un bas niveau, contribuant ainsi à la croissance de banlieues où l'administration locale est de taille plus appropriée.

Fait tout aussi important, les administrations locales, si petites soient-elles, peuvent profiter d'un grand nombre d'organismes producteurs pour les aider à mettre à la disposition des citoyens une gamme de services qu'elles ne pourraient s'offrir autrement à partir de leur propre petite bureaucratie (Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1987, 1988, 1992; Oakerson, 1999). Avant qu'on obtienne des preuves plus systématiques de la façon dont les petites administrations réussissent à offrir des services, il y a eu bon nombre de projets de fusions municipales aux États-Unis. Après que de tels projets aient été rejetés l'un après l'autre dans les sondages, les citoyens et les représentants locaux ont découvert qu'ils en savaient beaucoup plus sur le fonctionnement des administrations locales que les universitaires et les groupes de défense de la « saine gestion publique » qui idéalisent les grandes bureaucraties (Bish et Ostrom, 1973, p. 85). En bout de ligne, même les organismes qui ont traditionnellement vanté les avantages d'une réforme par la fusion en sont arrivés à reconnaître que les petites administrations peuvent fournir un niveau approprié de services (Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1987). Avec ce que nous savons maintenant sur les avantages que présentent les petites administrations au plan de la représentation démocratique et

de la nécessité d'avoir des fournisseurs de services d'échelles différentes, qui fonctionnent de préférence dans un contexte concurrentiel propice à des améliorations de l'efficacité, il serait utile d'examiner quelques problèmes auxquels sont confrontées les administrations locales dans le contexte canadien <sup>16</sup>.

### *Les systèmes non régionalisés*

Sept provinces canadiennes possèdent des systèmes d'administration locale non régionalisés. Bien qu'aucune recherche systématique n'ait été effectuée sur la mesure dans laquelle ces administrations coopèrent entre elles pour offrir des services (quand une gestion à plus grande échelle comporte des avantages), nous avons une foule d'exemples d'ententes intermunicipales et de contrats d'impartition avec des organismes à but non lucratif ou avec des entreprises privées qui fournissent des services à plus d'une administration locale (voir Glover, 1999, Sancton, James et Ramsay, 2000). Reconnaisant les avantages qui peuvent être tirés d'une régionalisation plus systématique sans éliminer pour autant les municipalités de plus petite taille, on a entrepris des examens à Edmonton et à Calgary (Alberta Capital Region Governance Review 2000), et la province de Terre-Neuve a créé des districts de services de comté régionaux (Task Force on Municipal Regionalization, 1997). Ces exemples s'apparentent au système de districts régionaux de la Colombie-Britannique, qui a le système d'administration locale le plus équivalent sur le plan financier au pays.

### *Les districts régionaux de la Colombie-Britannique*

*La Colombie-Britannique a traditionnellement permis à ses résidents de définir eux-mêmes la structure de leurs administrations locales.*

La Colombie-Britannique a traditionnellement permis à ses résidents de définir eux-mêmes la structure de leurs administrations locales. Dès 1919, par exemple, l'Assemblée législative de la province était à un vote près de permettre l'« autonomie gouvernementale », en vertu de laquelle une municipalité aurait pu s'organiser de n'importe quelle façon et entreprendre n'importe quelle activité qui n'est pas expressément interdite par le gouvernement provincial (Bish et Clemens, 1999, p. 18). Cette démarche a mené à la création de nouvelles municipalités et à des districts en voie d'organisation dans toute la province, mais à aucune forme générale d'administration locale en dehors des limites municipales. Une philosophie de la responsabilité locale continue, jusqu'à ce jour, à jouer un rôle important dans la législation municipale de cette province.

En 1965, on a adopté des lois établissant la marche à suivre pour créer 30 districts régionaux <sup>17</sup>. Il incombait aux administrations locales de ces régions de décider si elles voulaient se constituer en personne morale et, à l'origine, aucune fonction n'était exigée d'elles (Brown, 1968, Collier, 1972, Tenant et Zirnhelt, 1973,

16. Le texte le plus complet sur l'administration locale au Canada est celui de Tindal et Tindal (1995), qui a été rédigé du point de vue des sciences politiques. Le seul ouvrage sur la régie publique à mettre l'accent sur les ententes de production est celui de Bish et Clemens (1999).

17. Au cours des quatre années suivantes, 29 districts se sont constitués en personnes morales (il en reste 27 aujourd'hui, puisque trois d'entre eux ont fusionné avec d'autres districts). Ceux-ci couvrent presque toute la province, sauf la région de Stikine à la population éparse, dans le coin nord-ouest.

Paget, 1998, Bish et Clemens, 1999, chap. 4). En réalité, les districts étaient une coque vide assortie de procédures pour sa représentation, son financement, l'adoption de fonctions et la modification de ses limites, mais il revenait aux municipalités et aux citoyens de décider de l'usage qui serait fait de ces procédures.

Au fil des ans, le gouvernement provincial a décidé que les emprunts des municipalités seraient traités dans les districts régionaux avant d'être transmis à la « Municipal Finance Authority » (qui n'est pas un organisme du gouvernement provincial, mais une coopérative gérée par les municipalités). Les conseils des districts régionaux ont servi pendant un certain temps de conseils de districts hospitaliers pour les besoins de la planification. La seule fonction d'administration locale dont le district est tenu de s'acquitter est la planification de l'élimination des ordures, et celle-ci peut être assumée par un district entier ou répartie entre les municipalités et régions non incorporées, selon les besoins. Autrement, un district régional peut agir à titre de gouvernement rural pour une région non incorporée, à titre de forum pour la gestion des services d'une administration locale pour toute combinaison de municipalités ou de régions non incorporées à l'intérieur de celle-ci, ou encore à titre de gouvernement régional pour une région entière si les habitants de la région en décident ainsi.

Un aspect important du district régional est que, exception faite des représentants de régions rurales qui n'ont aucune autre forme d'administration locale générale, il ne compte aucun représentant élu séparément sur son conseil. Les conseils des municipalités membres nomment les membres du conseil selon le nombre d'habitants de manière à ce que, dans la réalité, *les conseillers municipaux soient chargés des services municipaux*, que ceux-ci soient fournis par la municipalité ou en conjonction avec d'autres municipalités ou avec des secteurs électoraux, par l'entremise du district régional. Seuls les membres du conseil qui viennent de régions bénéficiant d'une fonction particulière peuvent prendre des décisions au sujet de cette fonction. Cette règle rend explicite l'équivalence fiscale : les représentants des bénéficiaires prennent la décision et les coûts sont assumés par les résidents de la région bénéficiaire, et non par les habitants de l'ensemble du district.

Après plus de 30 ans d'existence, les petites administrations locales de la Colombie-Britannique continuent d'offrir aux citoyens de faibles coûts tout en confiant un nombre croissant d'activités aux districts régionaux. Il est de pratique courante, cependant, de *ne pas* transférer les fonctions en bloc aux districts régionaux, mais plutôt de leur confier seulement celles qui ont une dimension régionale ou celles dont la production présente d'importantes économies d'échelle.

Ainsi, le district régional de la capitale — qui est composé de 13 municipalités, de trois secteurs électoraux (ruraux) et de six Premières nations — fournit des parcs, un réseau de sentiers et trois centres récréatifs; certaines municipalités au sein du district fournissent également des centres récréatifs et toutes les municipalités fournissent des parcs locaux et des programmes récréatifs. Les municipalités font également appel à des organismes à but non lucratif pour les aider à offrir les programmes récréatifs. Les centres récréatifs ont des contrats d'impartition pour la prestation de nombreux programmes. Les activités qui sont déléguées au district régional comprennent toutefois les égouts principaux, l'épuration et le rejet des eaux usées (mais non leur collecte), l'approvisionnement en eau (mais non sa distribution), la propriété et la gestion des décharges (mais

*Les conseillers municipaux sont chargés des services municipaux, que ceux-ci soient fournis par la municipalité ou en conjonction avec d'autres municipalités ou avec des secteurs électoraux, par l'entremise du district régional.*

non la collecte des ordures), la gestion de la croissance régionale (mais non la planification locale ni le zonage), le service 911 (mais non l'ensemble de la répartition locale des appels recueillis par le service 911), et sur une base sous-régionale, une galerie d'art et un théâtre (mais les municipalités peuvent également fournir leur propre appui local aux manifestations artistiques)<sup>18</sup>. Ce sont les conseils locaux, qui représentent les citoyens, qui sont les mieux placés pour établir de telles ententes.

Comme la plupart des organismes, les districts régionaux ne fonctionnent pas à la perfection. Dans une récente évaluation, on a recommandé que soient apportées certaines modifications aux mécanismes détaillés de prise de décision et de résolution des différends (Bish, 1999d). Les districts régionaux sont souvent critiqués pour ne pas faire exactement ce qu'un observateur ou un autre croit qu'ils devraient faire et pour les conflits parfois très médiatisés entre les membres. Or, il est important, dans une société démocratique, que les conflits soient très visibles, et non enfouis sous les processus décisionnel des grandes bureaucraties<sup>19</sup>. La formule organisationnelle des districts régionaux a également frustré des groupes d'intérêts tels que les écologistes, les conseils des arts et les promoteurs immobiliers, qui ont beaucoup plus de mal à influencer les conseillers élus dans les petites municipalités que quand les élections sont tenues à une plus grande échelle, quand le nombre d'enjeux peut être restreint et quand les contributions financières aux campagnes électorales sont plus importantes.

Le système des districts régionaux de la Colombie-Britannique semble être un modèle qui convient aux provinces, comme l'Alberta et la Saskatchewan, qui ont des systèmes non régionalisés. Il existe, dans ces provinces, des ententes intermunicipales qui pourraient être réunies dans un forum pour encourager une plus grande coopération, là où une telle coopération serait avantageuse. Ce qui importe davantage, cependant, c'est que les districts régionaux de la Colombie-

*Il est important, dans une société démocratique, que les conflits soient très visibles, et non enfouis sous les processus décisionnel des grandes bureaucraties.*

18. Dans Bish (1999b, 1999c), j'examine comment sont produites 283 activités d'administrations locales dans la région de la capitale et je suis l'évolution d'un rôle important pour la région, qui est celui d'offrir les grandes installations et les grands services qu'une région de la capitale se doit d'offrir là où il y a des économies d'échelle. Mes travaux m'ont porté à la conclusion que les municipalités font appel à toute une panoplie d'ententes de production pour obtenir leurs services.
19. Un bon exemple des différentes interprétations d'un conflit visible est la critique d'Alan Artibise, historien, planificateur et ancien professeur à l'Université de la Colombie-Britannique, sur la prise de décisions en matière de transport dans le district régional de Vancouver. L'offre de services de transport intégrés, y compris les autoroutes de déviation, les transports en commun, le service de navette maritime, et la réglementation de la pollution atmosphérique ont été confiées au district régional de Vancouver par l'entremise de TRANSLINK, tout comme la responsabilité décisionnelle quant à l'envergure des investissements de capitaux et quand à la façon dont ceux-ci devraient être financés (que ce soit sous forme de frais imposés aux usagers, de taxes foncières ou d'impôt sur les véhicules). Le conflit entourant les décisions du district régional de Vancouver sur ces questions est pluridimensionnel, les membres du conseil élus sur place et siégeant aux conseils de TRANSLINK et du district régional de Vancouver faisant naturellement valoir le point de vue de leurs électeurs aux débats, qui sont très médiatisés. Artibise et d'autres suggèrent que le conflit devrait être résolu par un conseil élu séparément qui trancherait « dans l'intérêt de la région ». D'aucuns, y compris les concepteurs du réseau TRANSLINK, croient que la vivacité des débats publics sur des questions d'importance est représentative d'une démocratie qui fonctionne bien et qu'il ne peut en découler que des politiques raisonnables. Ils ne prétendent pas savoir ce que pourrait être la politique « optimale ». (Simpson, 2001.)

*La Colombie-Britannique est un modèle dynamique dont les caractéristiques ressemblent à celles des coopératives de consommation municipales dans un « marché » plutôt qu'à celles d'une bureaucratie monolithique idéalisée.*

Britannique montrent qu'un système fondé sur l'équivalence fiscale et des petites municipalités est bien en mesure de garder une bonne représentation démocratique tout en tirant profit de la spécialisation des services locaux et de la possibilité de faire des échanges de services. Il s'agit d'un modèle dynamique dont les caractéristiques ressemblent à celles des coopératives de consommation municipales dans un « marché » plutôt qu'à celles d'une bureaucratie monolithique idéalisée.

### *Fusions en Nouvelle-Écosse et au Québec*

Au cours des dernières années, des changements dans la structure des administrations locales ont été légiférés dans le Canada atlantique, au Québec et en Ontario. À court terme, une telle réorganisation peut entraîner une réduction des coûts, mais il est fort probable que l'efficacité s'amenuise au fil du temps (Liebenstein, 1966). Il semble bien qu'une réduction des coûts ait été obtenue dans le cas de Chatham-Kent (Ontario), un regroupement de 11 municipalités (dont quatre comptent moins de 1 000 habitants) formant une population totale de 75 000 habitants. Toutefois, d'après un sondage mené récemment auprès des citoyens, ceux-ci estiment que la qualité des services s'est détériorée (Kushner et Siegel, 2000).

### *Nouvelle-Écosse*

En Nouvelle-Écosse, les villes de Halifax, Bedford et Dartmouth, le comté de Halifax et le district métropolitain se sont regroupés en 1996 pour former la municipalité régionale de Halifax, dont la population combinée atteint 350 000. Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a imposé cette fusion malgré l'opposition des municipalités visées et, bien que la nouvelle structure ne soit pas aussi importante que certaines structures ontariennes, elle a formé une administration de taille beaucoup plus imposante qu'il était réellement nécessaire dans le seul but d'obtenir des économies d'échelle au plan de la production. Certaines activités cependant, notamment l'élimination des ordures, sont probablement effectuées avec plus d'efficacité par une seule grande installation.

La municipalité régionale de Halifax est la seule fusion à grande échelle en Amérique du Nord à avoir été suivie par une équipe d'universitaires. Leur évaluation a pris fin en 2000, ce qui maintenant semble avoir été bien avant que la nouvelle agglomération ait parfait ses méthodes d'exploitation normalisées. Ce qui est clair, cependant, c'est que l'étude de mise en œuvre de la municipalité régionale de Halifax (Hayward, 1993), un exemple relativement complet en son genre, a sous-estimé le coût de la fusion par un facteur de quatre : en 1997, l'estimation d'origine, qui était de 9,8 millions de dollars, avait atteint 26 millions de dollars (Vojnovic, 1997), et une fois que les coûts du nouveau système de gestion financière et des nouvelles conventions collectives auront été pris en compte, la note finale risque de dépasser les 40 millions. Il n'est pas encore évident qu'il en résultera une réduction des coûts. De 1996 à 2000, les frais imposés aux usagers ont nettement augmenté et les impôts fonciers moyens ont augmenté d'environ 10 % dans les centres urbains et de jusqu'à 30 % en banlieue et en milieu rural (Dann et Poel, 2000). La dette a également augmenté, vu que, malgré ces hausses fiscales, la plupart des coûts de mise en œuvre ont été financés par des emprunts.

D'après les sondages effectués auprès des résidents de la municipalité régionale de Halifax, ceux-ci ne voient pas la région entière comme une seule communauté ayant beaucoup de choses en commun et ils ne sont pas non plus satisfaits des services qu'ils reçoivent depuis la fusion (exception faite de la gestion des déchets solides, secteur où certaines améliorations avaient été apportées avant la fusion). Il faut se rappeler cependant qu'il faudra probablement attendre quelques années avant que les conséquences de cette fusion puissent être évaluées (Poel *et al.*, à paraître).

Le regroupement de la municipalité régionale de Halifax prévoyait l'établissement de conseils communautaires décentralisés, mais leur taille minimale de trois circonscriptions de 45 000 habitants était très grande dans le contexte de Halifax, et leurs limites ne correspondent pas aux collectivités historiques de Bedford et Dartmouth. Il reste à voir comment ces conseils communautaires vont réussir à fonctionner — des conseils semblables qui ont été formés à Winnipeg, par exemple, n'ont pas survécu aux affrontements avec les bureaucrates de la ville. Or, étant donné que les conseils de la municipalité régionale de Halifax peuvent percevoir des impôts pour pouvoir offrir des services spécialisés, ils jouissent d'un certain degré d'équivalence fiscale. Quand on tient compte de leur contrôle de l'utilisation du sol, les conseils sont viables au sein du plus grand contexte.

Un certain nombre de problèmes vont probablement se manifester au sein de la municipalité régionale de Halifax dans un avenir rapproché. Devrait-on, par exemple continuer à puiser dans les ressources de la ville de Halifax pour subventionner les régions rurales ? Comment tenir compte de la diversité des préférences dans les dossiers qui ne sont pas délégués aux conseils communautaires ? Comment fournir des mesures d'incitation à l'efficacité aux bureaucraties de production interne, qui forment ni plus ni moins des monopoles régionaux ? L'imposition est un autre dossier litigieux. La municipalité régionale de Halifax a adopté trois taux d'imposition de base (urbain, suburbain et rural) et il reste plus de 60 régions d'imposition spéciales qui remontent à avant la fusion, surtout dans l'ancien comté.

Il est clair que le succès à long terme de telles administrations hétérogènes et de grande taille dépendra largement de la mesure dans laquelle la structure interne décentralisée pourra veiller à ce que les collectivités constituant la municipalité régionale paient pour les services qu'elles veulent avoir et ne tentent pas d'obtenir des services supplémentaires uniquement parce que ceux-ci sont payés par toute la région. Ceci ne ferait que hausser les coûts de l'administration locale.

*Le projet de loi 170, qui prévoit le regroupement de pas moins de 28 municipalités de la région de Montréal en une seule métropole, est inédit en Amérique du Nord.*

Le contexte québécois

Le projet de loi 170, qui prévoit le regroupement de pas moins de 28 municipalités de la région de Montréal en une seule métropole, est inédit en Amérique du Nord. Ce projet de loi propose la création de bourgs qui correspondraient, pour la plupart, aux limites municipales actuelles. Il semble offrir un meilleur moyen de décentralisation que ce qui a été fait à Halifax, à la seule différence importante qu'il n'y aurait aucune équivalence fiscale dans la prise de décisions des conseils, que ce soit à l'échelon de la ville ou à celui du bourg. Au lieu de cela, le nouveau conseil de la ville de Montréal réunira à lui seul les revenus nécessaires et accordera des



subventions aux bourgs. Cette façon de faire mènera inévitablement à une concurrence entre la ville et les bourgs, et entre les bourgs pour les fonds réunis de manière centrale, une bataille dans laquelle la ville sera vraisemblablement gagnante. Autrement, la concurrence pour l'obtention des fonds pourrait mener à une entente en vertu de laquelle chaque bourg doit demander et recevoir, comme dans le cas de Halifax, un plus grand nombre de services que les citoyens ne sont prêts à payer parce que les coûts sont répartis sur l'ensemble de la ville. Encore une fois, le résultat serait une hausse générale des coûts.

Une autre source éventuelle de conflits, qui mènerait probablement à une hausse des coûts, est la proposition voulant que tous les employés municipaux soient à l'emploi de la ville, plutôt qu'à celui du conseil de bourg pour lequel ils travaillent. Cette proposition ne ferait pas que créer un énorme système de gestion du personnel et une gigantesque unité de négociation, mais elle ferait très peu pour favoriser le développement d'un esprit communautaire et la réceptivité aux inquiétudes soulevées à l'échelle locale par les employés.

*En dépit d'une vive et vaste opposition aux fusions prévues au Québec, le gouvernement va de l'avant, imbu d'une foi quasi-religieuse en l'efficacité de solutions datant du XIX<sup>e</sup> siècle.*

En réaction à de telles pressions sur les coûts, la ville fusionnée aura tendance à comprimer les dépenses des bourgs et à essayer d'imposer des services normalisés à l'échelle des diverses collectivités, ce qui pourrait nuire au développement économique de la ville de Montréal. Et si on se fie à l'expérience de Halifax, les seuls coûts de mise en œuvre pourraient dépasser les 100 millions de dollars. Qui plus est, on s'attend à ce que la fusion se fasse en une année, échéancier bien peu réaliste.

En dépit d'une vive et vaste opposition aux fusions prévues au Québec, le gouvernement va de l'avant, imbu d'une foi quasi-religieuse en l'efficacité de solutions datant du XIX<sup>e</sup> siècle.

## Conclusions et incidences politiques

Les données canadiennes sur le lien entre la structure et le rendement des administrations locales s'accordent avec celles qui sont issues de l'expérience européenne et américaine. Des zones urbaines se sont développées là où les résidants avaient des besoins variés de services publics, différences qui avaient traditionnellement été mieux accommodées par des administrations locales de taille relativement petite que par de grands centres urbains. Or, d'après les recherches, la taille en soi n'est pas le plus grand déterminant des coûts par habitant, des administrations de différentes tailles pouvant très bien fournir des services avec efficacité. Il est faux d'affirmer que les grandes administrations coûtent moins cher parce qu'elles peuvent profiter d'économies d'échelle.

En réalité, les petites administrations coûtent moins cher, non pas parce qu'elles peuvent produire tous les services avec efficacité, mais parce qu'elles peuvent tirer profit de la spécialisation et d'échanges sur les marchés sans avoir à produire tous les services elles-mêmes. Au lieu de cela, elles peuvent se prévaloir de contrats et d'ententes conjointes pour obtenir des services de plus grands organismes de production qui profitent d'économies d'échelle. De plus, contrairement aux bureaucraties monopolistiques du gouvernement, les producteurs de services qui sont exploités sous contrat sont tenus de satisfaire les besoins de leur clientèle (les administrations locales qui font appel à leurs services) s'ils

veulent rester en affaires. Même les grandes administrations locales fonctionnent plus efficacement quand elles vendent leurs services à de plus petites administrations locales (Warren, 1966). Ainsi, l'achat et la vente de services entre municipalités profitent à ceux qui sont servis par les administrations qui achètent des services et par celles qui en vendent.

Il faut tenir compte des constats de 50 ans de recherches sur le lien entre la structure et le rendement des administrations locales dans les zones métropolitaines quand on est confronté aux problèmes qui surgissent inévitablement dans tout système polycentrique. La conclusion la plus importante, cependant, s'applique à tous les problèmes : il ne faut jamais fonder des recommandations sur la comparaison entre une situation réelle et un idéal. De tels idéaux sont pratiquement toujours d'anciennes idées qui sont déjà dépassées quand elles gagnent en popularité.

Il ne sert plus de penser que l'administration locale idéale serait une grosse bureaucratie intégrée, supervisée par des politiciens à temps plein et gérée par des bureaucrates professionnels. Un système d'administrations locales devrait plutôt être vu comme un groupe de citoyens organisés en coopératives pour fournir les services qu'ils préfèrent par le biais d'une variété d'ententes de production à une échelle géographique convenable. L'accent n'est alors plus mis sur les simples organismes, mais sur les incitatifs et les liens qui sont entretenus entre divers organismes.

La principale responsabilité des administrations locales est la régie publique, et non la production de services. La régie publique comprend la recherche de moyens de voir à ce que les citoyens puissent exprimer leurs volontés et travailler en collaboration avec les conseillers pour prendre des décisions sur les règlements, les services à fournir, la quantité et la qualité de ces services et les modes de production et de financement. Encourager les citoyens à réfléchir aux politiques et à participer aux débats est essentiel à la santé d'une société qui se veut démocratique, et les administrations locales doivent être suffisamment petites pour jouer un rôle dans la consolidation d'une société civile lorsque la tendance est à la mondialisation dans d'autres secteurs. Du reste, les administrations locales ne sont pas seulement des fournisseurs de services locaux, elles représentent aussi un énorme investissement dans le capital social; il serait donc bon de déployer tous les efforts possibles pour les garder <sup>20</sup>. Pour assurer le bon fonctionnement des administrations locales, leurs gestionnaires doivent voir tant les avantages que les coûts des mesures qu'ils prennent et faire appel à des ententes institutionnelles à plus grande échelle qui facilitent la coopération entre les petites administrations, et entreprendre les activités (telles que le financement de l'aide sociale et des services sociaux) que les plus petites administrations ne peuvent tout simplement pas assumer avec efficience.

Il n'y a pas qu'un seul bon moyen de régir des institutions régionales. Si ces institutions ont pour rôle de faciliter la coopération dans la production de services, un modèle comme celui de la Colombie-Britannique — des conseils régionaux

*Il ne sert plus de penser que l'administration locale idéale serait une grosse bureaucratie intégrée, supervisée par des politiciens à temps plein et gérée par des bureaucrates professionnels.*

20. En réalité, comme on peut s'attendre à ce que les plus petites municipalités soient davantage à l'écoute des volontés de leurs citoyens, il pourrait être grandement avantageux de morceler les grandes municipalités. On tente actuellement de morceler, par exemple, la ville de Los Angeles, puisqu'on estime que cette ville ne sert pas ses citoyens aussi bien que les quelque 80 plus petites municipalités du comté de Los Angeles.

---

constitués de représentants élus à l'échelle locale qui sont responsables devant les citoyens des services locaux — fonctionne bien. Ce modèle a également été étendu à d'autres activités régionales, telles que la planification des réseaux de transport et de la gestion de la croissance, où il semble fonctionner aussi bien que les autres solutions qui ont été adoptées ailleurs, et pourrait même s'avérer supérieur du fait qu'il veille à ce que les questions importantes soient rendues publiques au lieu d'être négociées au sein d'une bureaucratie. Dans d'autres cas, les entités régionales peuvent être gouvernées par des représentants élus directement, mais l'échelle des élections est telle que ces représentants sont beaucoup moins susceptibles de représenter les points de vue de l'électorat et plus enclins à écouter les groupes d'intérêt prêts à financer leur campagne électorale.

Enfin, et ce qui importe le plus, les changements se produiront probablement plus rapidement au XXI<sup>e</sup> siècle qu'au XX<sup>e</sup>. Un système qui regroupe des administrations locales de tailles diverses, qui sont aussi autonomes et égales sur le plan financier, et qui fait appel à une variété d'organismes pour la prestation de ses services locaux dans un contexte concurrentiel, sera beaucoup plus apte à s'adapter au changement qu'une grosse administration locale monopolistique. L'avenir nous obligera à délaissier notre idéal de la bureaucratie datant du XIX<sup>e</sup> siècle et de reconnaître les avantages que présentent les systèmes polycentriques. Ce n'est qu'en modifiant ainsi notre façon de penser que nous allons probablement reconnaître les avantages que nous tirons déjà des administrations locales grâce à la concurrence des marchés et au fédéralisme.

---

## Bibliographie

- Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1987. *The Organization of Local Public Economies*, Washington (D.C.), ACIR.
- , 1988. *Metropolitan Organization: The St. Louis Case*, Washington (D.C.), ACIR.
- , 1992. *Metropolitan Organization: The Allegheny County Case*, Washington (D.C.), ACIR.
- Alberta Capital Region Governance Review, 2000. *Recommendations to the Minister*, Edmonton.
- Anderson, William, 1925. *American City Government*, New York, Henry Holt.
- Atkins, Pat, Devitt, John et Thangavelu, Jennifer, 1999. *The Emerging Regional Governance Network*, Washington (D.C.), National Association of Regional Councils et National Academy of Public Administration.
- Axworthy, Lloyd, 1980. « The Best Laid Plans Oft Go Astray: The Case of Winnipeg » dans M.O. Dickerson, S. Drabek et J.J. Woods (sous la direction de), *Problems of Change in Urban Government*, Waterloo (Ontario), presses de l'Université Wilfrid Laurier.
- Benton, J. Edwin et Gamble, Darwin, 1984. « City/County Consolidation and Economies of Scale: Evidence from a Time-Series Analysis in Jacksonville, Florida », *Social Science Quarterly*, n° 65, mars, p. 190-198.
- Berenyi, Eileen et Brettler, Barbara J., 1988. « Does Privatization Work? A Study of the Delivery of Eight Local Services », *State and Local Government Review* n° 20, hiver, p. 11-20.
- Bish, Robert L., 1971. *The Public Economy of Metropolitan Areas*, Chicago, Markham/Rand McNally.
- , 1986. « Improving Productivity in the Government Sector: The Role of Contracting Out », dans David Laidler (sous la dir. de), *Responses to Economic Change*, Toronto, presses de l'Université de Toronto.
- , 1987. « Federalism: A Market Economics Perspective », *Cato Journal* n° 7, automne, p. 377-396.
- , 1999a. « Federalist Theory and Polycentricity: Learning from Local Governments », dans Donald P. Racher et Richard E. Wagner (sous la dir. de), *Limiting Leviathan*, Cheltenham (R.-U.), Northampton (Massachusetts), Edward Elgar.
- , 1999b. *Local Government Organization in the Capital Region*, Victoria (C.-B.), Université de Victoria, Local Government Institute.
- , 1999c. *Local Government Service Production in the Capital Region of British Columbia*, Victoria (C.-B.), Université de Victoria, Local Government Institute.
- , 1999d. *Regional District Review 1999: Issues and Interjurisdictional Comparisons*, Victoria (C.-B.), Université de Victoria, Local Government Institute, ministère des Affaires municipales de la Colombie-Britannique.
- , 1999e. *The Cost of Municipal Elected Officials in the Capital Region of British Columbia*, Victoria (C.-B.), Université de Victoria, Local Government Institute.
- , à paraître. « Evolutionary Alternatives for Metropolitan Areas: The Capital Region of British Columbia », *Revue canadienne des sciences régionales*, n° 23.
- , et Clemens, Eric G., 1999. *Local Government in British Columbia*, 3<sup>e</sup> édition, Richmond (C.-B.), Union of British Columbia Municipalities.
- , et Nourse, Hugh O., 1975. *Urban Economics and Policy Analysis*, New York, McGraw-Hill.
- , et Ostrom, Vincent, 1973. *Understanding Urban Government: Metropolitan Reform Reconsidered*, Washington (D.C.), American Enterprise Institute.
- , et Warren, Robert, 1972. « Scale and Monopoly Problems in Local Government Services », *Urban Affairs Quarterly*, n° 8, septembre, p. 97-122.
- Bloomquist, William, et Parks, Roger B., 1995a. « Fiscal, Service, and Political Impacts of Indianapolis-Marion County's Unigov », *Publius: The Journal of Federalism*, n° 25, automne, p. 37-54.

- , et Parks, Roger B., 1995b. « Unigov: Local Government in Indianapolis and Marion County, Indiana », dans L.J. Sharpe (sous la direction de), *The Government of World Cities: The Future of the Metro Model*, Chichester (R.-U.), John Wiley and Sons.
- Bodkin, Ronald J., et Conklin, David W., 1971. « Scale and Other Determinants of Municipal Expenditures in Ontario: A Quantitative Analysis », *International Economic Review*, n° 12, octobre, p. 465–481.
- Boyne, G., 1992a. « Local Government Structure and Performance: Lessons from America », *Public Administration*, automne, p. 333–357.
- , 1992b. « Is There a Relationship between Fragmentation and Local Government Costs? A Comment on Drew Dolan », *Urban Affairs Quarterly*, n° 28, décembre, p. 317–322.
- Bradbury, Katherine L., Kodrzycki, Yolanda K., et Tannenwald, Robert, 1997. « The Effects of State and Local Public Policies on Economic Development: An Overview », *New England Economic Review*, mars-avril, p. 1–12.
- Breton, Albert, et Scott, Anthony, 1978. *The Economic Constitution of Federal States*, Toronto, presses de l'Université de Toronto.
- Briffault, Richard, 1996. « Surveying Law and Borders: The Local Government Boundary Problem in Metropolitan Areas », *Stanford Law Review*, n° 48, p. 1115–1171.
- , 1997. « The Rise of Sublocal Structures in Urban Governance », *Minnesota Law Review*, n° 82, décembre, p. 503–534.
- Brisson, Gilbert, 1996. « Les regroupements amélioreraient la performance des municipalités », *Municipalité*, avril-mai, p. 20–23.
- Brown, James E., 1968. « Regional Districts in British Columbia », *Municipal Finance*, n° 61, novembre, p. 82–86.
- Brownstone, Meyer, et Plunkett, T.J., 1983. *Metropolitan Winnipeg: Politics and Reform of Local Government*, Berkeley (Californie), presses de l'Université de la Californie.
- Carr, Jered B., et Feiock, Richard C., 1999. « Metropolitan Government and Economic Development », *Urban Affairs Review*, n° 34, janvier, p. 476–488.
- Collier, Robert W., 1972. « The Evolution of Regional Districts in British Columbia », *BC Studies* n° 15, automne, p. 29–39.
- Dahl, Robert A., et Tufte, Edward R., 1973. *Size and Democracy*, Stanford (Californie), presses de l'Université Stanford.
- Dann, Michelle, et Poel, Dale., 2000. « HRM amalgamation: costs and/or savings », éditorial invité, *Halifax Chronicle Herald*, 13 octobre.
- Derksen, Wim, 1988. « Municipal Amalgamation and the Doubtful Relation between Size and Performance », *Local Government Studies* n° 43, novembre-décembre, p. 31–47.
- DiLorenzo, Thomas J., 1981. « The Expenditure Effects of Restricting Competition in Local Public Service Industries: The Case of Special Districts », *Public Choice* n° 37, p. 569–578.
- Eberts, Randall W., et Gronberg, Timothy J., 1988. « Can Competition among Local Governments Constrain Government Spending? », *Economic Review* (Federal Reserve Bank of Cleveland), n° 24, p. 1–8.
- Farrow, Milt, 1999. *Report of the Special Advisor: Haldimand-Norfolk Review*, préparé pour le ministre des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario.
- Fisher, Ronald, 1997. « The Effects of State and Local Public Services on Economic Development », *New England Economic Review*, mars-avril, p. 53–68.
- , et Wassmer, Robert W., 1998. « Economic Influences on the Structure of Local Government in U.S. Metropolitan Areas », *Journal of Urban Economics* n° 43, p. 444–471.
- Frantz, Roger S., 1997. *X-Efficiency: Theory, Evidence and Applications*, 2<sup>e</sup> édition, Boston, Kluwer Academic.

- Glover, Troy D., 1999. « Municipal Park and Recreation Agencies Unite! A Single Case Analysis of an Intermunicipal Partnership », *Journal of Park and Recreation Administration*, n° 17, printemps, p. 73-90.
- Goldsmith, Stephen, 1997. « Can Business Really Do Business with Government? », *Harvard Business Review*, mai-juin, p. 110-121.
- Government Finance Review*, 1997. « Privatization in Illinois Municipalities », n° 13, décembre, p. 44-47.
- Graham, Katherine A., et Phillips, Susan D., avec la participation d'Allan M. Maslove, 1998. *Urban Governance in Canada*, Toronto, Harcourt Brace.
- Gyimah-Brempong, Kwabena, 1987. « Economies of Scale in Municipal Police Departments: The Case of Florida », *Review of Economics and Statistics* n° 69, mai, p. 352-356.
- Halifax (Municipalité régionale de), 1997. « Committee of the Whole Minutes », 14 janvier.
- Hamilton, Alexander, Jay, John, et Madison, James, sans date (1887-1888). *The Federalist*, New York, Modern Library.
- Harrington, Patrick M., 1999. « The Comparative Costs of Governing Alberta Metropolitan Areas: An Analysis of the James Lightbody Information Bulletin, January 1998 », Université de l'Alberta, Faculty of Extension, miméographié.
- Hawkins, Brett W., Ward, Keith J., et Becker, Mary P., 1991. « Governmental Consolidation as a Strategy for Metropolitan Development », *Public Administration Quarterly*, n° 15, été, p. 253-267.
- Hayek, F.A., 1945. « The Use of Knowledge in Society », *American Economic Review*, n° 35, septembre, p. 519-530.
- Hayward, William, 1993. *Interim Report of the Municipal Reform Commission: Halifax County (Halifax Metropolitan Area)*, Halifax (N.-É.), région métropolitaine de Halifax.
- Hirsch, Werner Z., 1970. *The Economics of State and Local Government*, New York, McGraw-Hill.
- Hirschman, A.O., 1970. *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, presses de l'Université Cambridge.
- , 1974. « Exit, Voice and Loyalty: Further Reflections and a Survey of Recent Contributions », *Social Science Information*, n° 13, février, p. 7-26.
- Honadle, Beth Walter, 1980-1981. « Voluntary Interlocal Governmental Cooperation: A Big Idea for Small Towns », *Municipal Management* n° 3, p. 152-155.
- Hoxby, Caroline, 2000. « Does Competition among Public Schools Benefit Students and Taxpayers? », *American Economic Review*, n° 90, p. 1209-1238.
- Islam, Muhammed N., et Choudhury, Saud A., 1990. « Testing the Exogeneity of Grants to Local Governments », *Revue canadienne d'économique*, n° 23, p. 676-692.
- Jackson, Kenneth T., 1985. *Crabgrass Frontier*, New York, presses de l'Université d'Oxford.
- John, Peter, Dowding, Keith, et Biggs, Stephen, 1995. « Residential Mobility in London: A Micro-Level Test of the Behavioural Assumptions of the Tiebout Model », *British Journal of Political Science*, n° 25, p. 379-397.
- Kitchen, Harry M., 1976. « A Statistical Estimation of an Operating Cost Function for Municipal Refuse Collection », *Public Finance Quarterly*, n° 4, janvier, p. 56-76.
- , 1992. « A Statistical Estimation of an Operating Cost Function for Municipal Water Provision », *Urban Analysis*, n° 4, p. 119-133.
- , 1993. *Efficient Delivery of Local Government Services*, Kingston (Ontario), Université Queen's, School of Policy Studies.
- , 1996. « Municipal Restructuring: Will It Lead to Cost Savings? », *Cordillera Institute Journal*, n° 2, février, p. 1-3.
- , 1999. « Ontario: Municipal Funding Responsibilities and Governing Structure at the Millennium », document présenté à l'AMO - régions et comtés, Ottawa, 25 octobre.
- , 2000. « Municipal Finance in a New Fiscal Environment », Commentaire de l'Institut C.D. Howe n° 147, Toronto, Institut C.D. Howe, novembre.

- Kotler, Milton, 1969. *Neighborhood Government: The Local Foundations of Political Life*, New York, Bobbs-Merrill.
- Koven, Steven, et Koven, Andrea C., 1989. « Responding to Fiscal Constraints: Management of Small Towns in the Farm Belt », *Journal of Rural Studies* n° 5, p. 295–298.
- KPMG, 1995. *Study of Consumption of Tax-Supported City Services*, en 2 volumes, Vancouver (C.-B.), ville de Vancouver.
- , 1996. *Fresh Start: An Estimate of Potential Savings and Costs from the Creation of Single-Tier Local Government for Toronto*, Toronto, KPMG.
- Krushelnicki, Bruce W., et Bevedere, Rico, 1988. « Government Reorganization in Ontario: A Comparison of Service Effectiveness and Efficiency of Regional Government », *Planning and Administration*, n° 15, p. 59–72.
- Kushner, Joseph, 1992. « The Effects of Urban Growth on Municipal Taxes », *Administration publique du Canada*, n° 35, printemps, p. 94–102.
- , et al., 1966. « The Determinants of Municipal Expenditures in Ontario », *Revue fiscale canadienne*, n° 44, p. 451–464.
- , et Siegel, David, 2000. « Citizens' Perceptions of Municipal Amalgamation in Chatham-Kent », 23 octobre.
- , Siegel, David, et Stanwick, Hannah, 1997. « Ontario Municipal Elections: Voting Trends and Determinants of Electoral Success in a Canadian Province », *Revue canadienne de science politique*, n° 30, septembre, p. 539–553.
- Landau, Martin, 1969. « Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication », *Public Administration Review*, n° 39, p. 346–348.
- Liebenstein, Harvey, 1966. « Allocative Efficiency vs. 'X-Efficiency' », *American Economic Review*, n° 56, juin, p. 392–415.
- , 1987. *Inside the Firm: The Inefficiencies of Hierarchy*, Cambridge (Mass.), presses de l'Université Harvard.
- Lightbody, James, 1978. « The Reform of Metropolitan Government: The Case of Winnipeg, 1971 », *Analyse de Politiques*, n° 4, automne, p. 489–504.
- , 1998. « Council Multiplicity and the Cost of Governance in Canadian Metropolitan Areas », *Canadian Journal of Urban Research*, n° 7, juin, p. 27–46.
- Logan, John R., 1976. « Industrialization and the Stratification of Cities in Suburban Regions », *American Journal of Sociology*, n° 82, p. 333–348.
- Lowery, David, et al., 1995. « The Empirical Evidence for Citizen Information and a Local Market for Public Goods », *American Political Science Review*, n° 89, p. 705–709.
- McDavid, James C., 1985. « The Canadian Experience with Privatizing Residential Solid Waste Collection Services », *Public Administration Review*, n° 45, septembre-octobre, p. 602–608.
- , à paraître. « Alternative Service Delivery in Canadian Local Governments », *Revue canadienne des sciences régionales*, n° 23.
- , et Clemens, E.G., 1995. « Contracting Out Local Government Services: The B.C. Experience », *Administration publique du Canada*, n° 38, été, p. 177–194.
- , et Eder, Anthony, 1997. *The Efficiency of Residential Solid Waste Production in Canada: The National Survey Report*, Victoria (C.-B.), Université de Victoria, Local Government Institute.
- , et Laliberté, Verna, 1998. *The Efficiency of Canadian Solid Waste Landfills: National Survey Report*, Victoria (C.-B.), Université de Victoria, Local Government Institute.
- , et Laliberté, Verna, 1999. *The Efficiency of Residential Recycling Services in Canadian Local Governments: National Survey Report*, Victoria (C.-B.), Université de Victoria, Local Government Institute.
- McGinnis, Michael D., (sous la dir. de), 1999. *Polycentricity and Local Public Economies*, Ann Arbor, presses de l'Université du Michigan.

- Mansbridge, Jane J., 1980. *Beyond Adversary Democracy*, New York, Basic Books.
- Martin, D., et Wagner, R., 1978. « The Institutional Framework for Municipal Incorporation », *Journal of Law and Economics*, n° 21, p. 409–425.
- Martins, M.R., 1995. « Size of Municipalities, Efficiency, and Citizen Participation: A Cross-European Perspective », *Environment and Planning C: Government and Policy*, n° 13, p. 441–458.
- Mehay, Stephen L., 1981. « The Expenditure Effects of Municipal Annexation », *Public Choice*, n° 36, p. 53–62.
- Miller, Glenn H., 1993. « Are There Too Many Governments in the Tenth District? », *Economic Review* (Federal Reserve Bank of Kansas City), n° 78, p. 67–77.
- Miranda, Rowan, 1995. « Bureaucracy, Organizational Redundancy, and the Privatization of Public Services », *Public Administration Review*, n° 55, mars-avril, p. 193–200.
- Mumford, Lewis, 1961. *The City in History: Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Nelson, Michael A., 1992. « Municipal Amalgamation and the Growth of the Local Public Sector in Sweden », *Journal of Regional Science*, n° 32, p. 39–53.
- Oakerson, Ronald J., 1988. « Citizen Voice and Public Entrepreneurship: The Organizational Dynamic of a Complex Metropolitan County », *Publius: The Journal of Federalism*, n° 18, automne, p. 91–112.
- , 1999. *Governing Local Public Economies: Creating the Civic Metropolis*, San Francisco, Institute for Contemporary Studies.
- Oberlander, H. Peter, Smith, Patrick J., 1993. « Governing Metropolitan Vancouver: Regional Intergovernmental Relations in British Columbia », dans Donald N. Rothblatt et Andrew Sancton (sous la dir. de), *Metropolitan Governance: American/Canadian Intergovernmental Perspectives*, Berkeley, Université de la Californie, Institute of Governmental Studies Press et Kingston (Ontario), Université Queen's, Institute of Intergovernmental Relations.
- O'Brian, David S., 1999. *Local Government Reform for Hamilton-Wentworth*, document préparé pour le ministre des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario.
- Olson, Mancur, 1969. « The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government », *American Economic Review*, n° 59, mai, p. 479–487.
- Ostrom, Elinor, 1976. « Size and Performance in a Federal System », *Publius: The Journal of Federalism*, n° 6, p. 33–73.
- , 1999. « Why Do We Need Multiple Indicators of Public Service Outputs? », dans Michael D. McGinnis (sous la dir. de), *Polycentricity and Local Public Economies*, Ann Arbor, presses de l'Université du Michigan.
- , et Parks, Roger B., 1999. « Neither Gargantua nor the Land of Lilliputs: Conjectures on Mixed Systems of Metropolitan Organization », dans Michael D. McGinnis (sous la dir. de), *Polycentricity and Local Public Economies*, Ann Arbor, presses de l'Université du Michigan.
- , et Whitaker, Gordon P., 1973. « Does Local Community Control of Police Make a Difference? Some Preliminary Findings », *American Journal of Political Science* n° 17, février, p. 48–76.
- Ostrom, Vincent, 1973. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Université de l'Alabama, presses de l'Université de l'Alabama.
- , Bish, Robert L., et Ostrom, Elinor, 1988. *Local Government in the United States*, San Francisco, Institute for Contemporary Studies.
- , Charles Tiebout, et Warren, Robert, 1961. « The Organization of Government in Metropolitan Regions: A Theoretical Inquiry », *American Political Science Review*, n° 55, décembre, p. 831–842.
- Paget, Gary, 1998. *A Primer on Regional Districts in British Columbia*, Victoria (C.-B.), ministère des Affaires municipales.
- Park, Kee Ok, 1994. « Expenditure Patterns and Interactions among Local Governments in Metropolitan Areas », *Urban Affairs Quarterly*, n° 29, juin, p. 535–564.



- Parks, Roger, 1985. « Metropolitan Structure and Systemic Performance: The Case of Police Service Delivery », dans Kenneth Hanf et Theo A. J. Toonen (sous la dir. de), *Implementation in Federal and Unitary States*, Dordrecht (Pays-Bas), Martinus Nijhoff.
- , et Ostrom, Elinor, 1984. « Policing as a Multi-Firm Industry », dans Gordon P. Whitaker (sous la dir. de), *Understanding Police Agency Performance*, Washington (D.C.), United States Department of Justice, National Institute of Justice.
- , et Oakerson, Ronald J., 1993. « Comparative Metropolitan Organization: Service Production and Governance Structures in St. Louis (MO) and Allegheny County (PA) », *Publius: The Journal of Federalism*, n° 23, hiver, p. 19–39.
- Percy, Stephen L., Hawkins, Brett, et Maier, Peter E., 1995. « Revisiting Tiebout: Moving Rationales and Interjurisdictional Relocation », *Publius: The Journal of Federalism*, n° 25, automne, p. 1–17.
- Poel, Dale H., à paraître. « [Not] Thinking Regionally: Citizen Responses to Municipal Consolidation », *Revue canadienne des sciences régionales*, n° 23.
- , et al., à paraître. Résultats de recherche sur la surveillance du fusionnement de la municipalité régionale de Halifax par une équipe de l'Université Dalhousie, École d'administration publique et des programmes d'administration locale de l'Université de Victoria et de l'Université Western Ontario.
- Price Waterhouse, 1996. « Study of Governance Costs in Smaller Scale Municipal and Provincial/Territorial Governments: Final Report », non publié.
- Sancton, Andrew, 1993. *Local Government Reorganization in Canada since 1975*, Toronto, Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales.
- , 1996. « Toronto's Response to the KPMG Report, Fresh Start: An Estimate of Potential Savings and Costs from the Creation of Single-Tier Local Government for Toronto », document préparé pour le conseil d'administration de la ville de Toronto.
- , 1997. « Reducing Costs by Consolidating Municipalities: New Brunswick, Nova Scotia and Ontario », *Administration publique du Canada*, n° 39, automne, p. 267–289.
- , 2000. *Merger Mania: The Assault on Local Government*, Westmount (Québec), Price-Patterson.
- , à paraître. « Signs of Life? The Transformation of Two-Tier Metropolitan Government », dans Caroline Andrew, Katherine Graham et Susan Phillips (sous la dir. de), *Urban Affairs: Is It Back on the Political Agenda?*, Montréal, presses de l'Université McGill et de l'Université Queen's.
- , James, Rebecca et Ramsay, Rick, 2000. *Amalgamation vs. Inter-Municipal Cooperation: Financing Local and Infrastructure Services*, Toronto, Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales.
- , et Woolner, Paul, 1990. « Full-time Municipal Councillors: A Strategic Challenge for Canadian Urban Government », *Administration publique du Canada*, n° 33, hiver, p. 482–505.
- Schneider, Mark, 1986. « Fragmentation and the Growth of Local Government », *Public Choice* n° 48, p. 255–263.
- , 1989. *The Competitive City: The Political Economy of Suburbia*, Pittsburgh, presse de l'Université de Pittsburgh.
- Schwartz, Nancy L., 1988. *The Blue Guitar: Political Representation and Community*, Chicago, presses de l'Université de Chicago.
- Seamon, Fred, 1995. « Political Participation and City/County Consolidation: Jacksonville-Duval County », *International Journal of Public Administration*, n° 18, p. 1741–1752.
- Shepard, W. Bruce, 1975. « Participation in Local Policy Making: The Case of Referenda », *Social Science Quarterly*, n° 56, p. 55–70.
- Shortliffe, Glen S., 1999. « Local Government Reform in the Regional Municipality of Ottawa-Carleton: One City — One Tier with Community Satellite Offices », document préparé pour le ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario.
- Simpson, Scott, 2001. « Megacity juggernaut looms over local squabbles », *Vancouver Sun*, 8 janvier.

- Sjoquist, David L., 1982. « The Effect of the Number of Local Governments on Central City Expenditures », *National Tax Journal*, n° 35, p. 79-88.
- Smith, Adam., 1776 (1937). *The Wealth of Nations*, New York, Modern Library.
- Smith, Patrick J., et Stewart, Kennedy, 1998. « Making Local Accountability Work in British Columbia », document préparé pour le ministère des Affaires municipales et du Logement de la Colombie-Britannique.
- Speight, John F., 1968. « Community Homogeneity and Consensus on Leadership », *Sociological Quarterly*, n° 9, été, p. 309-317.
- Sproule-Jones, Mark, et Van Klaveren, Adrie, 1970-1971. « Local Referenda and Size of Municipality in British Columbia: A Note on Two of Their Interrelationships », *BC Studies*, n° 8, hiver, p. 47-50.
- Staley, Samuel R., et Blair, John P., 1995. « Institutions, Quality Competition and Public Service Provision: The Case of Public Education », *Constitutional Political Economy*, n° 6, p. 21-33.
- Stephens, G. Ross, et Wikstrom, Nelson, 2000. *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*, New York, presses de l'Université Oxford.
- Task Force on Local Government Reform, 1973. *Report*, Sacramento (Californie), bureau du gouverneur.
- Task Force on Municipal Regionalization, 1997. *Report*, St. John's, gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador.
- Tennant, Paul, et Zirnhelt, David, 1973. « Metropolitan Government in Vancouver: The Politics of Gentle Imposition », *Administration publique du Canada*, n° 16, printemps, p. 124-138.
- Teske, Paul, *et al.*, 1973. « Establishing the Macro Foundations of a Macro Theory: Information, Movers, and the Competitive Market for Public Goods », *American Political Science Review*, n° 87, p. 702-713.
- Thomas, Hugh J., 1999. « Report on Local Government Reform for Sudbury », document préparé pour le ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario.
- Tiebout, Charles, 1956. « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy*, n° 64, octobre, p. 416-424.
- Tindal, C. Richard, et Nobes Tindal, Susan, 1995. *Local Government in Canada*, 4<sup>e</sup> édition, Toronto, McGraw-Hill Ryerson.
- Vojnovic, Igor, 1997. *Municipal Consolidation in the 1990s: An Analysis of Five Canadian Municipalities*, Toronto, Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales.
- , 1998. « Municipal Consolidation in the 1990s: An Analysis of British Columbia, New Brunswick, and Nova Scotia », *Administration publique du Canada*, n° 41, été, p. 239-283.
- , à paraître. « Municipal Consolidation, Regional Planning and Fiscal Accountability », *Revue canadienne des sciences régionales*, n° 23.
- Warren, Robert, 1964. « A Municipal Services Market Model of Metropolitan Organization », *Journal of the American Institute of Planners*, n° 30 (août), p. 193-204.
- , 1966. *Government in Metropolitan Regions: A Reappraisal of Fractionated Political Organization*, Davis (Californie), Université de la Californie, Institute of Governmental Affairs.
- Weber, Adna Ferrin, 1899 (1967). *The Growth of Cities in the Nineteenth Century*, Ithaca (New York), presses de l'Université Cornell.

---

---

## Récentes parutions des *Commentaires de l'Institut C.D. Howe*

- N° 149, février 2001 Kesselman, Jonathan, et Poschmann, Finn. « A New Option for Retirement Savings: Tax-Prepaid Savings Plans », 39 p., 10 \$, ISBN 0-88806-524-8.
- N° 148, février 2001 Robson, William B.P. « Will the Baby Boomers Bust the Health Budget? Demographic Change and Health Care Financing Reform », 29 p., 10 \$, ISBN 0-88806-523-X.
- N° 147, novembre 2000 Kitchen, Harry. « Municipal Finance in a New Fiscal Environment », 24 p., 10 \$, ISBN 0-88806-479-9.
- N° 146, octobre 2000 Gray, David M. « The Work Sharing Program in Canada: A Feasible Alternative to Layoffs? », 24 p., 10 \$, ISBN 0-88806-477-2.
- N° 145, septembre 2000 Finnie, Ross. « Poverty Dynamics in Canada: Empirical Analysis and Policy Implications », 51 p., 10 \$, ISBN 0-88806-475-6.
- N° 144, septembre 2000 Robson, William B.P., et Aba, Shay. « Stop the Press! Rapid Money Growth May Bring Higher Inflation », 17 p., 10 \$, ISBN 0-88806-476-4.
- N° 143, juin 2000 Richards, John. « Now That the Coat Fits the Cloth...: Spending Wisely in a Trimmed-Down Age », 50 p., 10 \$, ISBN 0-88806-474-8.
- N° 142, mai 2000 Laidler, David, et Poschmann, Finn. « Leaving Well Enough Alone: Canada's Monetary Order in a Changing International Environment », 26 p., 10 \$, ISBN 0-88806-473-X.

## L'Institut C.D. Howe

L'Institut C.D. Howe est un organisme de recherche et d'éducation indépendant et sans but lucratif. Son rôle est le suivant : définir les questions d'actualité et les questions nouvelles en matière de politique économique et sociale, analyser les possibilités d'intervention qui s'offrent à cet égard aux secteurs public et privé, recommander, le cas échéant, des politiques qui lui paraissent particulièrement susceptibles de servir les intérêts du Canada, et informer, de façon claire et impartiale, un public national et international des conclusions auxquelles l'ont amené ses recherches.

La création de l'Institut, en 1973, remonte au fusionnement de la Private Planning Association of Canada (PPAC) et de la C.D. Howe Memorial Foundation. La PPAC, établie en 1958 par des dirigeants d'affaires et syndicaux, menait des activités de recherche et d'éducation sur des questions de politique économique. La Fondation avait été établie en 1961 en commémoration du feu député, l'honorable Clarence Decatur Howe, qui avait exercé, entre autres fonctions, celles de ministre du Commerce, de 1935 à 1957. La fondation devenait une identité distincte en 1981.

L'Institut C.D. Howe encourage les entreprises, le mouvement syndical, les associations, les professions et les personnes intéressées à participer à ses activités et à les appuyer.

Les personnes qui souhaitent obtenir de plus amples renseignements sont priées de communiquer avec la coordonnatrice des adhésions de l'Institut.

Le président du conseil de l'Institut est Kent Jespersen, tandis que Jack M. Mintz est président-directeur général.

---

---