



NORTHERN
POLICY INSTITUTE

INSTITUT DES POLITIQUES
DU NORD

Commentaire No. 13 | Juillet 2016

Valeur pour l'argent ?

Fusion de 2001 du Grand Sudbury,
effet sur les dépenses municipales

Qui nous sommes

Certains des acteurs clés dans ce modèle et leurs rôles se trouvent ci-dessous :

Conseil d'administration : Le conseil d'administration détermine l'orientation stratégique de l'Institut des politiques du Nord. Les administrateurs font partie de comités opérationnels s'occupant de finance, de collecte de fonds et de gouvernance; collectivement, le conseil demande au chef de la direction de rendre des comptes au regard des objectifs de nos objectifs du plan stratégique. La responsabilité principale du conseil est de protéger et de promouvoir les intérêts, la réputation et l'envergure de l'Institut des politiques du Nord.

Président et Chef de la direction : recommande des orientations stratégiques, élabore des plans et processus, assure et répartit les ressources aux fins déterminées.

Conseil consultatif : groupe de personnes engagées et qui s'intéressent à aider l'institut des politiques du Nord mais non à le diriger. Chefs de files dans leurs domaines, ils guident l'orientation stratégique et y apportent une contribution; ils font de même en communication ainsi que pour les chercheurs ou personnes-ressources de la collectivité élargie. Ils sont pour de l'institut des politiques du Nord une « source de plus mûre réflexion » sur l'orientation et les tactiques organisationnelles globales.

Conseil consultatif pour la recherche : groupe de chercheurs universitaires qui guide et apporte une contribution en matière d'orientations potentielles de la recherche, de rédacteurs possibles, d'ébauches d'études et de commentaires. C'est le « lien officiel » avec le monde universitaire.

Évaluateurs-homologues : personnes qui veillent à ce que les articles spécifiques soient factuels, pertinents et publiables.

Rédacteurs et chercheurs associés : personnes qui offrent, au besoin, une expertise indépendante dans des domaines spécifiques de la politique.

Tables rondes et outils permanents de consultation – (grand public, intervenants gouvernementaux et communautaires) : moyens qui assurent que l'Institut des politiques du Nord demeure sensible à la collectivité, puis reflète les priorités de CELLE-CI et ses préoccupations lors de la sélection des projets.

Président & CEO

Charles Cirtwill

Conseil d'administration

Martin Bayer (Chair)
Ron Arnold
Pierre Bélanger
Thérèse Bergeron-Hopson (Vice Chair)
Terry Bursey
Dr. Harley d'Entremont
Alex Freedman

Jean Paul Gladu
Dr. George C. Macey (Vice-Chair & Secretary)
Hal J. McGonigal
Dawn Madahbee
Gerry Munt
Doug Murray (Treasurer)
Dr. Brian Tucker

Conseil consultatif

Dr. Gayle Broad
Barbara Courte Elinesky
Brian Davey
Tony Dean
Don Drummond
Tannis Drysdale (Chair)
John Fior
Ronald Garbutt

Peter Goring
Frank Kallonen
Duke Peltier
Kathryn Poling
Peter Politis
Tina Sartoretto
Keith Saulnier

Conseil consultatif pour la recherche

Dr. John Allison
Dr. Hugo Asselin
Dr. Randy Battocchio (Chair)
Dr. Stephen Blank
George Burton
Dr. Robert Campbell
Dr. Iain Davidson-Hunt
Jonathan Dewar

Dr. Livio Di Matteo
Dr. Morley Gunderson
Dr. Anne-Marie Mawhiney
Leata Ann Rigg
S. Brenda Small
J.D. Snyder
Dr. Lindsay Tedds

Ce rapport a été possible grâce à l'appui de nos partenaires : l'Université Lakehead, l'Université Laurentienne et la Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario. L'Institut des politiques du Nord exprime sa grande appréciation pour leur généreux soutien, mais insiste sur ce qui suit : Les points de vue de ces commentaires sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Institut, de son conseil d'administration ou de ceux qui le soutiennent. Des citations de ce texte, avec indication adéquate de la source, sont autorisées.

Les calculs de l'auteur sont basés sur les données disponibles au temps de publication et sont sujets aux changements.

Traduction par Gilles Dignard.

© 2016 Institut des politiques du Nord
Publication de l'Institut des politiques du Nord
874, rue Tungsten
Thunder Bay (Ontario) P7B 6T6

ISBN: 978-1-988472-66-9

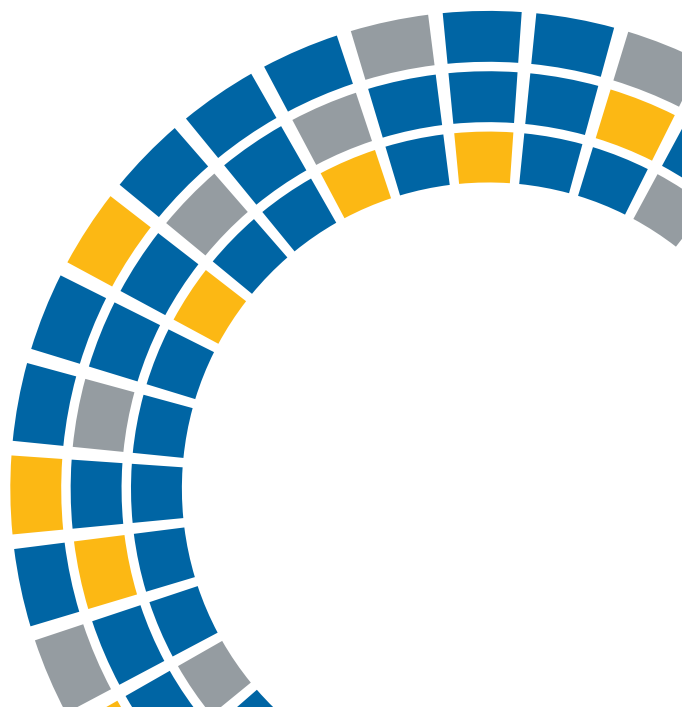
À propos des auteurs

James Cuddy



James Cuddy s'est joint à l'institut des politiques du Nord en 2014, à titre d'analyste. Il possède plus de cinq ans d'expérience de la rédaction reliée aux questions économiques et dans laquelle l'accent est mis sur les problèmes des économies régionales et urbaines ainsi que du marché du travail. En tant que chef compétent et possesseur de solides antécédents en communications, il aide actuellement à coordonner et à réaliser le programme de recherche de l'Institut.

James a un B.A en économie de l'Université Carleton et travaille actuellement sur sa maîtrise en économie à l'Université d'Ottawa.



Sommaire

Le 1er janvier 2007, sept collectivités de palier inférieur formant la Municipalité régionale de Sudbury (Capreol, Onaping Falls, Nickel Centre, Rayside-Balfour, Sudbury, Valley East et Walden) ainsi que plusieurs autres cantons non érigés en municipalités (Fraleck, Parkin, Aylmer, Mackelcan, Rathbun, Scadding, Dryden, Cleland et Dill) étaient fusionnés afin de former la Ville du Grand Sudbury. Dans la documentation sur les fusions municipales, il est généralement allégué que la fusion conduit à davantage d'efficacité et, par conséquent, à une réduction des coûts des services offerts. Les gains d'efficacité et la baisse des coûts devaient découler des économies d'échelle, de la réduction du chevauchement des tâches, du nombre d'employés et d'élus municipaux ainsi que d'une coordination supérieure de la prestation des services.

Ce document devrait initialement aider comprendre s'il y a eu des gains d'efficacité à la suite de la fusion du Grand Sudbury en 2001. Toutefois, afin de tester les gains d'efficacité, il faut considérer les intrants et les extrants de la prestation des services. Malheureusement, bien que chaque municipalité de l'Ontario fournisse des données détaillées sur les dépenses pour les services (intrants), il n'y a pas de rapports uniformes, fiables et publics sur les niveaux et la qualité des services (extrants). Par conséquent, le présent rapport recommande davantage de transparence en ce qui concerne les rapports sur les niveaux et la qualité de la prestation des services municipaux. Cela peut s'obtenir par la création d'un calendrier distinct dans les Rapports d'information financière municipaux, l'outil dont se sert le ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, afin d'obtenir l'information financière et statistique annuelle sur les municipalités de l'Ontario.

Sans données sur le niveau et la qualité des services offerts, ce rapport s'est heurté à la difficulté de ne pouvoir tester les données sur la performance des dépenses dans deux contextes : de fusion et de non-fusion. Même si le rapport a dû porter exclusivement sur les dépenses, il a tout de même permis de faire un certain nombre de constats importants.

En premier lieu, la fusion découlait d'économies considérables dans les dépenses gouvernementales générales (c.-à-d. les coûts administratifs de la gouvernance, la gestion opérationnelle et le soutien des programmes). Ce n'est pas étonnant puisque sept conseils et maires ont été fusionnés, ce qui a abouti à un seul conseil et à un unique maire. De plus, même si ces dépenses étaient distinctement inférieures après la fusion, elles diminuaient également avant cette fusion, indiquant que les contribuables de la région payaient moins annuellement, en moyenne, pour les dépenses administratives publiques générales.

En deuxième lieu, dans chaque cas des services municipaux qui ont été offerts exclusivement par les administrations municipales du palier inférieur (sauf pour l'éclairage des rues), les dépenses par ménage dans le Grand Sudbury affichaient une poussée distincte à la hausse après la fusion, en 2001. Toutefois, l'inclusion de cantons non érigés en municipalités pourrait expliquer du moins en partie la hausse des dépenses postérieures à la fusion, puisque leurs dépenses, se trouvant alors avec celles du Grand Sudbury, n'y étaient pas avant la fusion.

En troisième lieu, après avoir tenu compte de distorsions telles que le projet de Remaniement des services locaux en 1998 et la dépense ponctuelle pour l'électricité en 2000, il semble y avoir eu un changement négligeable dans les dépenses totales de 2001, découlant de la fusion.

En dernier lieu, les constatations de ce rapport révèlent une croissance persistante des dépenses, par ménage, pour les services d'incendie et la collecte des ordures. Bien qu'il soit admis que la fusion puisse avoir eu un impact sur ces dépenses au cours des années suivant 2001, cela n'explique pas pourquoi elles continuent d'augmenter aujourd'hui. En ce qui a trait aux services d'incendie, les dépenses par ménage montent en raison des coûts supérieurs de la main-d'œuvre; dans ce cas-ci, les dépenses sont pilotées par la hausse du coût des services contractuels. Il y a un certain nombre de facteurs qui alimentent ces tendances et méritent une enquête plus approfondie, mais ils échappent tous à la portée de cette étude.

Il n'est pas clair que les changements ci-dessus en matière de dépenses indiquent ou non une efficacité supérieure ou inférieure de la prestation des services. Jusqu'à ce que les municipalités soient plus transparentes au regard des niveaux et de la qualité des services (ici le ministère des Affaires municipales de l'Ontario peut prendre l'initiative de la mise en œuvre par l'entremise des Rapports d'information financière municipaux), cette sorte d'analyse demeurera incomplète. Sans qu'il soit possible d'accéder à des données uniformes, fiables et publiques relatives aux extrants des services, les collectivités sur lesquelles des pressions fiscales sont exercées, surtout celles du Nord, ne peuvent mesurer efficacement leur niveau d'efficacité opérationnelle et, au bout du compte, améliorer la durabilité de leur collectivité.

Introduction

Dans les années 1990 et 2000, l'Ontario a connu une vague de regroupements municipales, dans le cadre d'un processus de fusion ou d'annexion. De 1991 à 2001, le nombre des municipalités a été réduit de 839 à 448, et cette baisse a même continué depuis (Slack et Bird 2013a). Le Grand Sudbury se trouvait parmi les nombreuses fusions sorties de ces réformes locales.

Conformément à la recommandation du Rapport du conseiller spécial sur la réforme du gouvernement local pour Sudbury (Thomas 1999), sept villes et villages formant la Municipalité régionale de Sudbury (Capreol, Onaping Falls, Nickel Centre, Rayside-Balfour, Sudbury, Valley East et Walden) ainsi que plusieurs autres cantons non érigés en municipalités (Fraleck, Parkin, Aylmer, Mackelcan, Rathbun, Scadding, Dryden, Cleland et Dill) étaient fusionnés afin de former la Ville du Grand Sudbury en 2001. Cette fusion a formé ce qui est maintenant la plus grosse ville du Nord de l'Ontario, et celle-ci occupe le vingt-quatrième rang parmi les Régions métropolitaines de recensement (RMR) au Canada, avec plus de 160 000 habitants. Quant à la superficie du territoire, le Grand Sudbury occupe plus de 3 400 kilomètres carrés, ce qui lui permet de se classer troisième RMR en Ontario, après Toronto et Ottawa-Gatineau, respectivement, et neuvième au Canada (Statistique Canada 2012).

Avant la fusion, la Municipalité régionale de Sudbury était composée d'une administration régionale de palier supérieur et de sept administrations municipales de palier inférieur. Chaque palier avait sa propre unité décisionnelle (soit un conseil et un maire), responsable de certains biens et services publics. Généralement

parlant, l'administration régionale s'occupait de la répartition de la plupart des dépenses dans la région; par contre, les administrations de palier inférieur assumaient des responsabilités limitées. La fusion signifiait simplement que les administrations de palier inférieur étaient dissoutes et que toutes les responsabilités étaient transférées à l'administration régionale, de telle sorte qu'une unique administration centralisée, de palier supérieur, prenne toutes les décisions relatives à la prestation des services.

Il était généralement allégué que la fusion conduirait à davantage d'efficacité et, par conséquent, à une réduction des coûts. Les gains d'efficacité et la baisse des coûts devaient découler des économies d'échelle (à savoir, une réduction du coût unitaire de la prestation, au fur et à mesure de la hausse des niveaux de service), de la réduction du chevauchement des tâches, du nombre d'employés et d'élus municipaux ainsi que d'une coordination supérieure (Vojnovic et Poel 2000). Certes, dans le cas du Grand Sudbury, réduire les dépenses était l'un des objectifs (Thomas 1999).

Est-ce que la fusion a réduit les dépenses pour la prestation des services municipaux? Après la présentation d'un aperçu de la méthodologie et des données utilisées, vous trouverez dans ce rapport des analyses des dépenses municipales pour divers services, avant et après la fusion de 2001; il s'y trouve aussi un sommaire des constatations, des éléments additionnels à explorer, puis certaines recommandations pour la suite des choses.



Méthodologie et données

Avant la fusion régionale, beaucoup de services relevaient déjà de la responsabilité de l'administration régionale de palier supérieur. Comme le montre le Tableau 1, en moyenne, les deux tiers des dépenses totales (dépenses des paliers supérieur et inférieur) étaient assumées par l'administration de palier supérieur entre 1990 et 2000. En fait, les municipalités du palier inférieur n'étaient responsables que de six services – cimetières, incendie, collecte des ordures, bibliothèques, parcs et loisir, éclairage des rues. (Avant la fusion, l'administration du palier supérieur payait moins de un pour cent des dépenses régionales pour les services d'incendie.) En l'occurrence, non seulement ces services étaient-ils parmi les plus exposés à la fusion, et donc susceptibles d'avoir des économies

de coût, ils sont particulièrement idéaux pour l'analyse puisque leurs dépenses n'avaient pas été faussées par l'imposition du projet Remaniement des services locaux (RSL) en 1998 (voir Bird, Slack et Tassonyi 2012), en vertu duquel la province refilait aux provinces les coûts des services sociaux et familiaux, du logement social, du transport en commun, de la garde d'enfants, de la santé publique et des services ambulanciers terrestres (Ontario 2008). Dans l'analyse se trouvent aussi les dépenses administratives générales – coûts administratifs de la gouvernance, gestion opérationnelle et soutien des programmes –, ce qui représentait jusqu'à presque le quart de toutes les dépenses du palier inférieur, avant la fusion.

Tableau 1 : Dépenses municipales des paliers supérieur et inférieur, Région de Sudbury, 1990–2000

	Dépenses du palier inférieur	Dépenses du palier supérieur
	(% des dépenses totales)	
1990	38,7	61,3
1991	36,9	63,1
1992	35,0	65,0
1993	33,2	66,8
1994	32,0	68,0
1995	32,7	67,3
1996	34,5	65,5
1997	34,2	65,8
1998	26,0	74,0
1999	25,2	74,8
2000	38,8	61,2
Moyenne, 1990-2000	33,4	66,6

Source : Calculs de l'auteur, fondés sur les *Rapports d'information financière* du ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, ce qui est offert en ligne à <http://csconramp.mah.gov.on.ca/fir/Welcome.htm>.

En conformité avec la méthodologie utilisée par Slack et Bird (2013b), dans le présent document se trouve l'analyse des dépenses, par ménage, pour les sept services. Pour chaque service, la tendance linéaire prévue est estimée pour chacune des municipalités du palier inférieur de la région de Sudbury, ainsi que le total régional (la somme de toutes les dépenses des paliers inférieur et supérieur) au cours de la décennie précédant la fusion (de 1990 à 2000), ce qui est comparé à la tendance des dépenses pour ces services au cours de la période postérieure à la fusion, soit de 2001 au 2014.

Les données sur les dépenses et le nombre des ménages proviennent des *Rapports d'information financière*, publication du ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, puis, comme approximation pour l'inflation, l'indice des prix à la consommation pour l'ensemble des produits, de Statistique Canada sert (Statistique Canada, CANSIM, Tableau 326-0021).

Analyse des dépenses municipales, par type

Comme le montre la Figure 1, au cours des années précédant la fusion, les dépenses municipales du Grand Sudbury fluctuaient entre 4,300 \$ et 5 000 \$ par ménage. Alors, de 1997 à 1998, les dépenses ont grimpé de 32 pour cent, ce qui a été suivi d'une autre hausse de 18 pour cent de 1999 à 2000; les dépenses se situaient ainsi à environ 6 600 \$ par ménage. La première hausse en 1998 était dans une large mesure attribuable à une augmentation de 88,5 millions de dollars (non rajustés pour l'inflation) aux fins des services sociaux et familiaux, pour l'administration du premier palier de la région de Sudbury. C'était un résultat du projet de RSL qui a permis de relier ces coûts ainsi que d'autres.

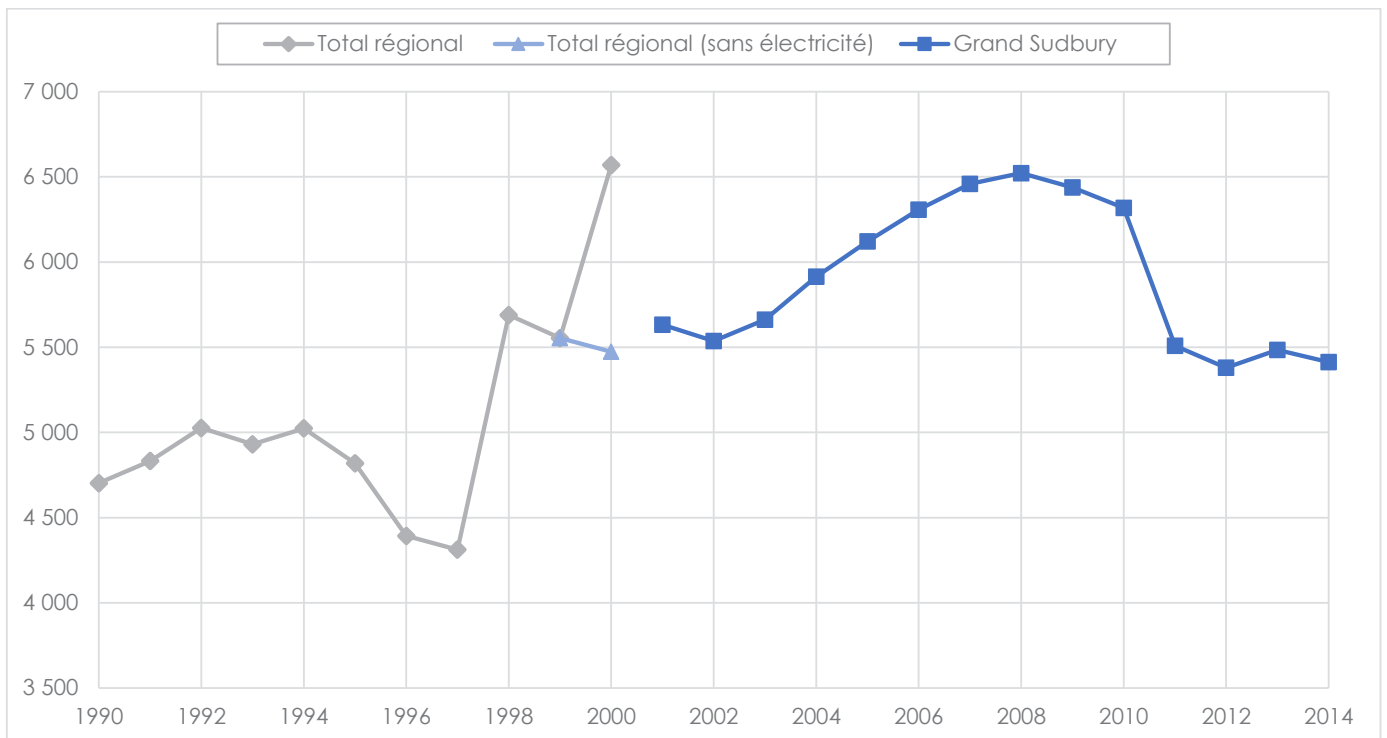
La hausse subséquente, en 2000, s'expliquait exclusivement par une dépense d'électricité de 72 millions de dollars (non rajustés pour l'inflation) qui paraissait dans le Rapport d'information financière du palier inférieur de Sudbury, résultat d'une décision provinciale, soit de confier aux municipalités la responsabilité de leurs services publics d'électricité (Fyfe et McLean 2002). Il semble toutefois y avoir eu une dépense ponctuelle puisque, l'année suivante

(2001), les dépenses d'électricité étaient encore à zéro; par conséquent, les dépenses totales sont revenues aux niveaux de 1998-1999. Cette dépense ponctuelle mise à part, les dépenses par ménage se trouvaient juste en dessous de 5 473 \$ en 2000, ou légèrement inférieures aux dépenses précédant la fusion, soit 5 633 \$ en 2001.

De 2001 à 2010, les dépenses par ménage ont augmenté, d'environ 5 500 \$ à 6 500 \$, mais décliné de façon marquée en 2011, ce qui les replaçait aux niveaux correspondant à ceux de 1999, après l'imposition du projet de RSL. La baisse d'une année découlait dans une large mesure d'un déclin de 64 millions de dollars (62 p. 100) dans les dépenses de l'assistance globale pour les services sociaux et familiaux.

En général, après avoir tenu compte du projet de RSL en 1998, et de la dépense ponctuelle pour l'électricité en 2000, il semble y avoir eu un changement négligeable dans les dépenses totales de 2001, découlant de la fusion. Toutefois, était-ce aussi le cas pour les services les plus exposés à la fusion?

Figure 1 : Dépenses totales par ménage, tous les services municipaux, Région de Sudbury et du Grand Sudbury, 1990–2014



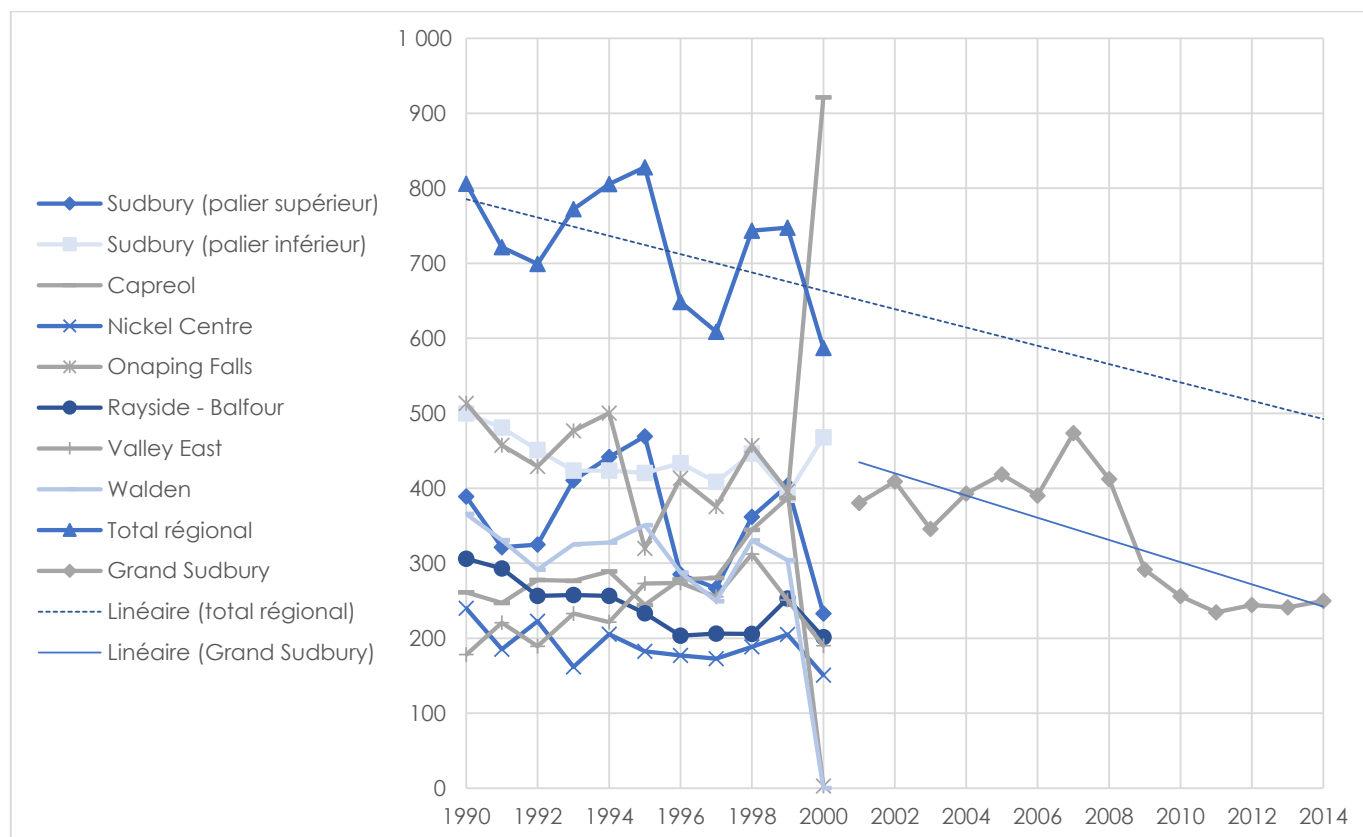
Remarque : Les montants sont en dollars constants de 2002.

Source : Calculs de l'auteur, fondés sur les Rapports d'information financière du ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, ce qui est offert en ligne à <http://csconramp.mah.gov.on.ca/fir/Welcome.htm>.

Administration publique générale

Avant la fusion, les municipalités de palier inférieur assumaient la responsabilité d'à peu près la moitié des dépenses publiques générales dans le Grand Sudbury. Toutefois, comme le montre la Figure 2, ces dépenses ont baissé considérablement après la fusion – de 587 \$ par ménage en 2000 à 380 \$ par ménage en 2001. Puisque la fusion des unités administratives pouvaient permettre des économies de coûts, tels ceux du personnel municipal et du chevauchement des procédures internes (Slack et Bird 2013b), il n'est pas étonnant de constater que les dépenses pour la main-d'œuvre aient été abaissées lorsque les sept conseils et maires ont été réduits chacun à un. Il y a une autre observation importante : les dépenses générales de l'administration publique, même si elles étaient distinctement inférieures après la fusion, diminuaient également avant cette fusion, indiquant que les contribuables de la région payaient moins annuellement, en moyenne, pour ces dépenses administratives générales.

Figure 2 : Dépenses gouvernementales générales par ménage, par municipalité, Région de Sudbury, 1990-2014



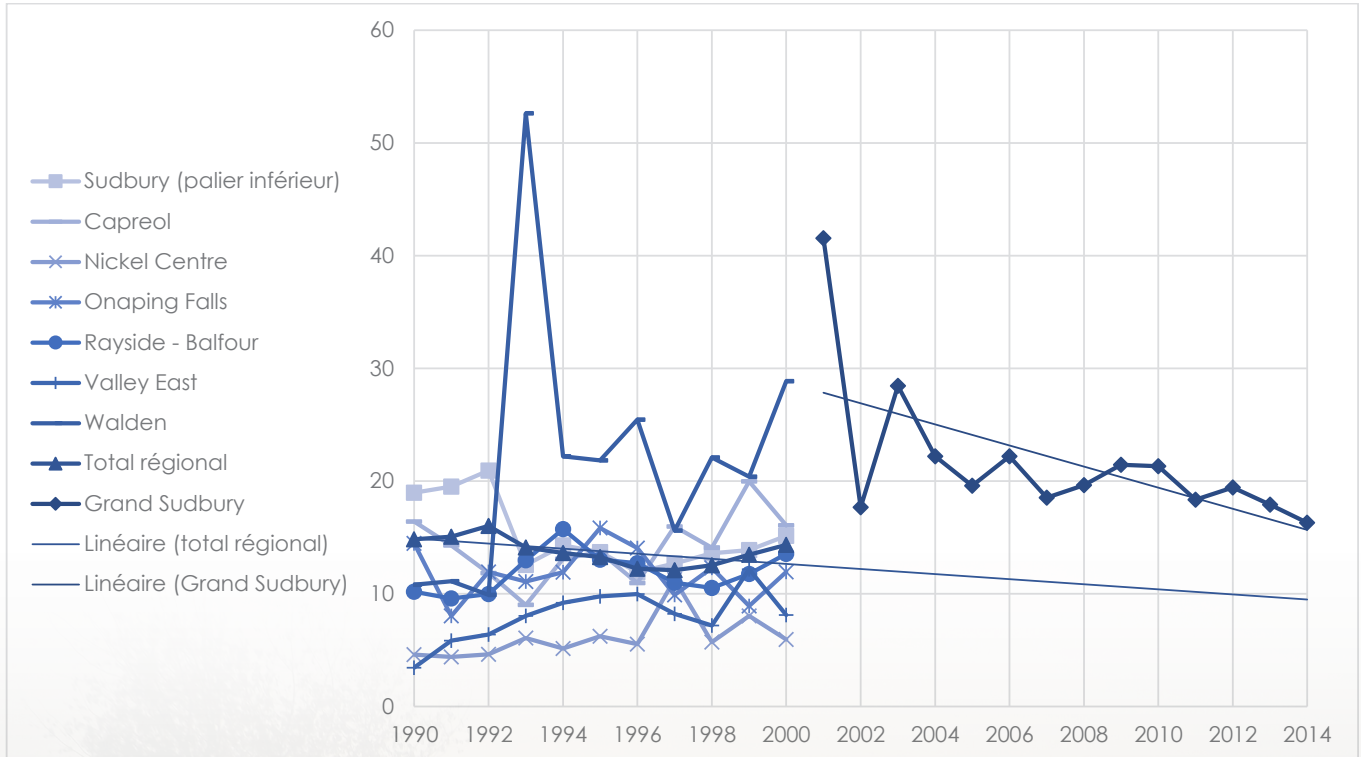
Remarque : Les montants sont en dollars constants de 2002.

Source : Calculs de l'auteur, fondés sur les Rapports d'information financière du ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, ce qui est offert en ligne à <http://csconramp.mah.gov.on.ca/fir/Welcome.htm>.

Cimetières

Les dépenses totales par ménage pour les cimetières étaient supérieures après la fusion (Figure 3), même si ces dépenses baissaient depuis 2001, se situant à 16 \$ par ménage à compter de 2014. En 2001, les dépenses pour les cimetières augmentaient considérablement, ce qui aurait pu découler de la transition vers la structure fusionnée, mais elles diminuaient rapidement l'année suivante. Il y a une hausse très marquée des dépenses à Walden en 1993, mais la raison est imprécise.

Figure 3 : Dépenses pour les cimetières, par ménage, par municipalité, Région de Sudbury, 1990-2014



Remarque : Les montants sont en dollars constants de 2002.

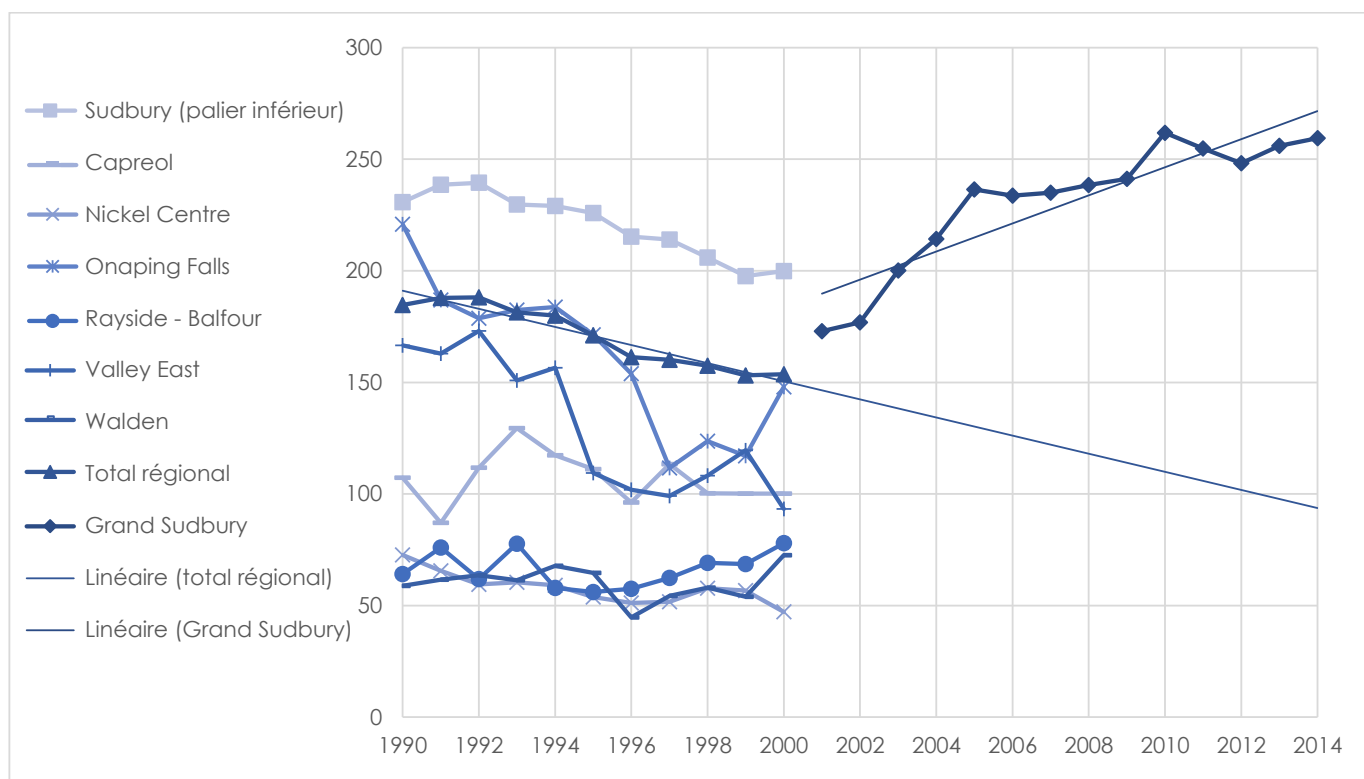
Source : Calculs de l'auteur, fondés sur les Rapports d'information financière du ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, ce qui est offert en ligne à <http://cscn ramp.mah.gov.on.ca/fir/Wel come.htm>.

Incendie

Les dépenses pour les services d'incendie, avant et après la fusion, constituent un cas intéressant (Figure 4). De 1990 à 2000, la Ville de Sudbury (municipalité de palier inférieur) assumait quelque 80 p. 100 des dépenses totales de la région pour les services d'incendie. Alors, la dépense, par ménage, de Sudbury était la plus élevée. Ces dépenses étaient toutefois plutôt à la baisse, de 230 \$ par ménage en 1990, à 200 \$ en 2000. Les dépenses de l'ensemble de la région étaient aussi à la baisse, soit de 180 \$ à 150 \$ par ménage au cours de la même période – parce que beaucoup de mu-

nicipalités plus petites, telles Rayside-Balfour, Walden et Nickel Centre, avaient considérablement moins de dépenses par ménage pour les services d'incendie. Cela est conforme à d'autres données probantes de l'Ontario, montrant que les coûts par ménage pour les services d'incendie sont inférieurs pour les municipalités d'environ 20 000 habitants (Found 2012). Toutefois en 2001, après la fusion, les dépenses par ménage ont augmenté de 13 p. 100 par rapport au total régional de 2000, continué à la hausse et atteint 260 \$ par ménage en 2014.

Figure 4 : Dépenses pour les incendies, par ménage, par municipalité, Région de Sudbury, 1990-2014

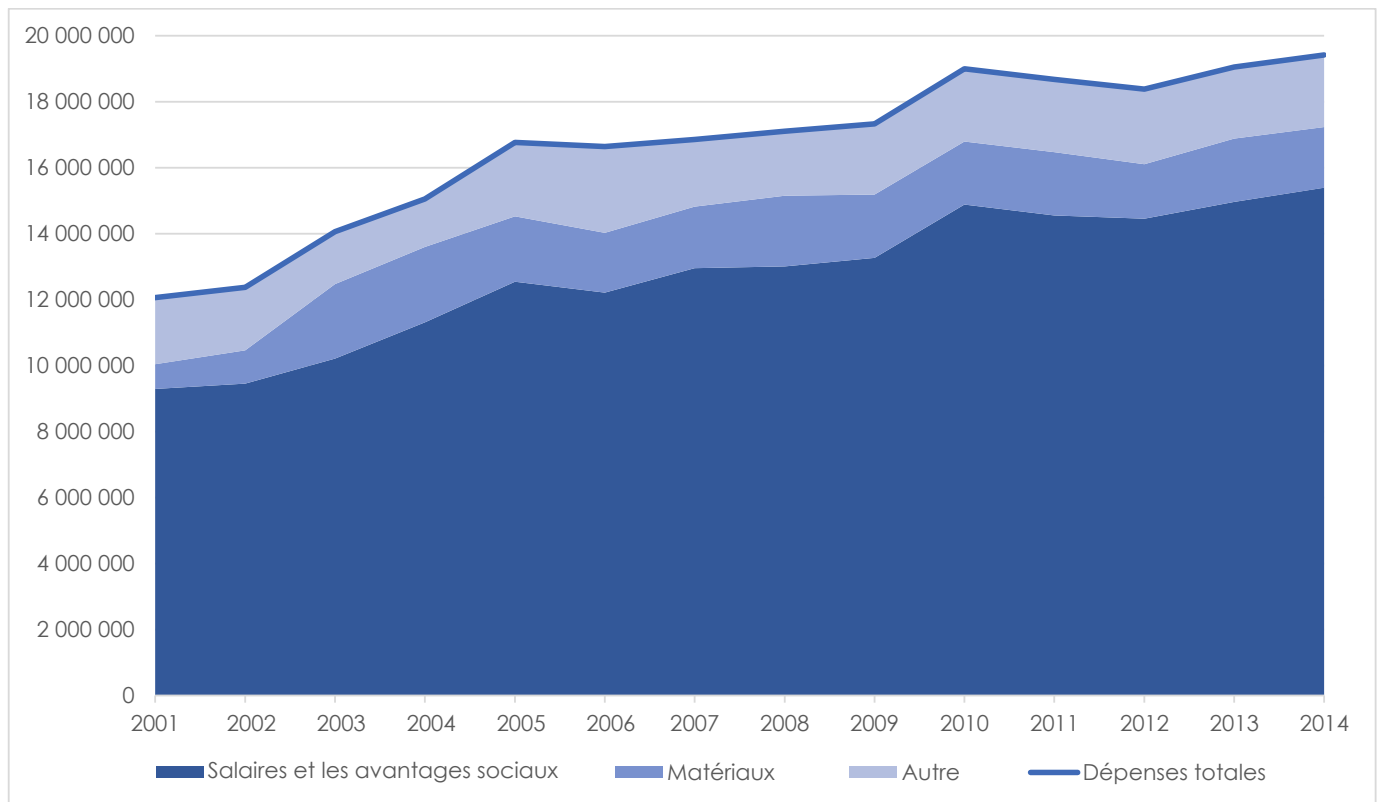


Remarque : Les montants sont en dollars constants de 2002.

Source : Calculs de l'auteur, fondés sur les Rapports d'information financière du ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, ce qui est offert en ligne à <http://csconramp.mah.gov.on.ca/fir/Welcome.htm>.

À la Figure 5 sont réparties les dépenses pour les services d'incendie, par type, afin d'expliquer cette hausse. Clairement, les coûts de la main-d'œuvre (salaires et avantages sociaux) représentent la majeure partie des dépenses et alimentent la tendance de celles-ci à la hausse, mais on ne voit pas clairement pourquoi les coûts de la main-d'œuvre augmentent. Ce pourrait être en raison de manques d'économies d'échelle qui sont apparues à la suite de la formation d'une plus grande municipalité – c'est-à-dire que les dépenses par unité de services ont augmenté avec la taille de la municipalité – ou la qualité des services (p. ex., des délais de réponse écourtés) a peut-être augmenté dans les zones périphériques après la fusion. Par contre, il faudrait peut-être aussi comprendre que la fusion a permis de « professionnaliser davantage » les services d'incendie et de réduire le nombre des pompiers bénévoles; il se peut aussi que les salaires et avantages sociaux dans les unités antérieurement de palier inférieur aient été harmonisés au palier supérieur, se traduisant dans les deux cas par des coûts de main-d'œuvre supérieurs. Il est probable que, dans une certaine mesure, certains facteurs ou tous aient joué sur les dépenses au cours des premières années après la fusion, mais ils n'expliquent pas pourquoi les dépenses ont continué d'augmenter par la suite. Il se peut que la hausse des coûts de la main-d'œuvre ait été alimentée par un facteur exogène n'ayant rien à voir avec la fusion – notamment l'inflation salariale ou le vieillissement de la main-d'œuvre. Malheureusement, dans les données nécessaires au contrôle du niveau et de la qualité des services, ce qui justifie la hausse continue des coûts de la main-d'œuvre demeure vague.

Figure 5 : Dépenses pour les services d'incendie, par type, Région de Sudbury, 2001-2014



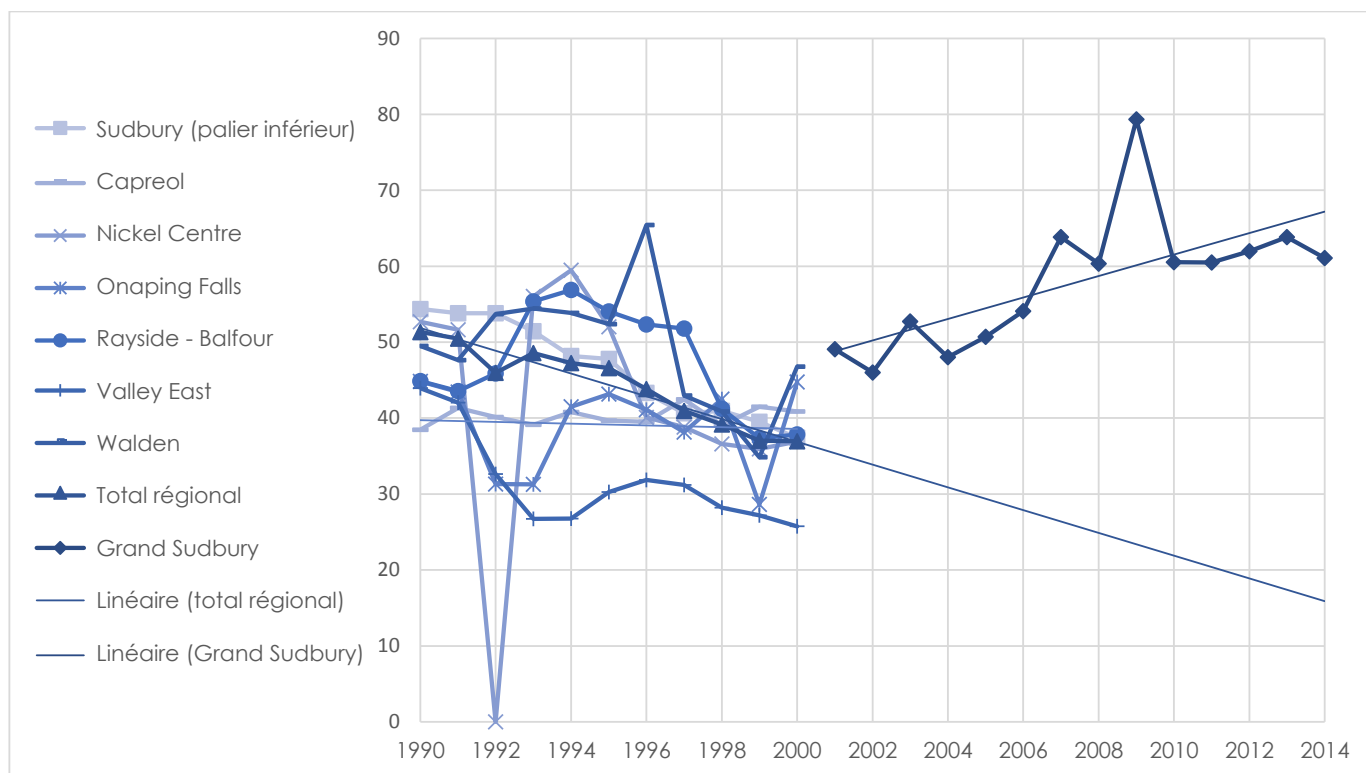
Remarque : Les montants sont en dollars constants de 2002.

Source : Calculs de l'auteur, fondés sur les Rapports d'information financière du ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, ce qui est offert en ligne à <http://csconramp.mah.gov.on.ca/fir/Welcome.htm>.

Collecte des ordures

Les tendances des dépenses de la collecte des ordures (Figure 6) ressemblent à celles des services d'incendie. Avant la fusion, les dépenses par ménage ont diminué dans toutes les municipalités du palier inférieur, mais elles sont reparties à la hausse après 2001. Cette constatation est en harmonie avec la conclusion que tirent Bird et Slack (1993), à savoir que les municipalités ayant relativement moins d'habitants minimisent leurs coûts pour la collecte des ordures.

Figure 6 : Dépenses pour la collecte des ordures, par ménage, par municipalité, Région de Sudbury, 1990-2014



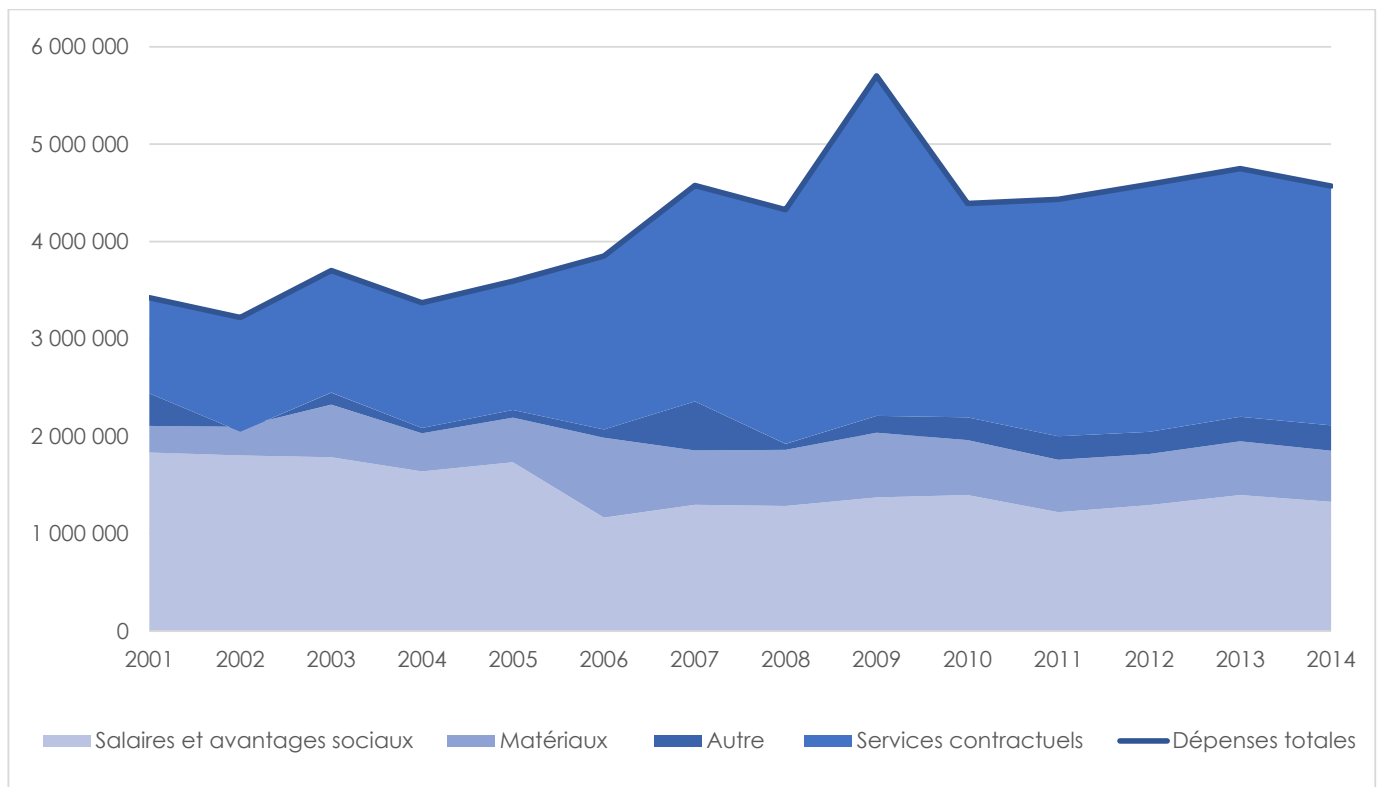
Remarque : Les montants sont en dollars constants de 2002.

Source : Calculs de l'auteur, fondés sur les Rapports d'information financière du ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, ce qui est offert en ligne à <http://csconramp.mah.gov.on.ca/fir/Welcome.htm>.

Afin d'aider à comprendre pourquoi les dépenses de la collecte des ordures étaient supérieures et à la hausse après la fusion, il y a répartition des dépenses par type à la Figure 7. En particulier, il y avait peu de changement dans les coûts de la main-d'œuvre, des matériaux et des autres dépenses après 2001, mais les dépenses pour les services contractuels ont augmenté considérablement, grimpant de 255 p. 100, depuis quelque 983 000 \$ en 2001 jusqu'à 3,49 millions de dollars en 2009. Ces coûts ont baissé un peu après 2009,

mais s'élevaient tout de même à 2,6 millions de dollars en 2014. Encore une fois, en l'absence de données sur le niveau et la qualité des services offerts, il est à se demander si les dépenses supérieures et croissantes de la collecte des ordures sont attribuables au manque d'économies d'échelle (perte d'efficacité en raison de la taille et de la densité de la population) ou à des niveaux supérieurs de services (les coûts croissants de l'élimination ou les exigences du recyclage ou les zones de services des environs).

Figure 7 : Dépenses pour la collecte des ordures, par type, Région de Sudbury, 2001-2014



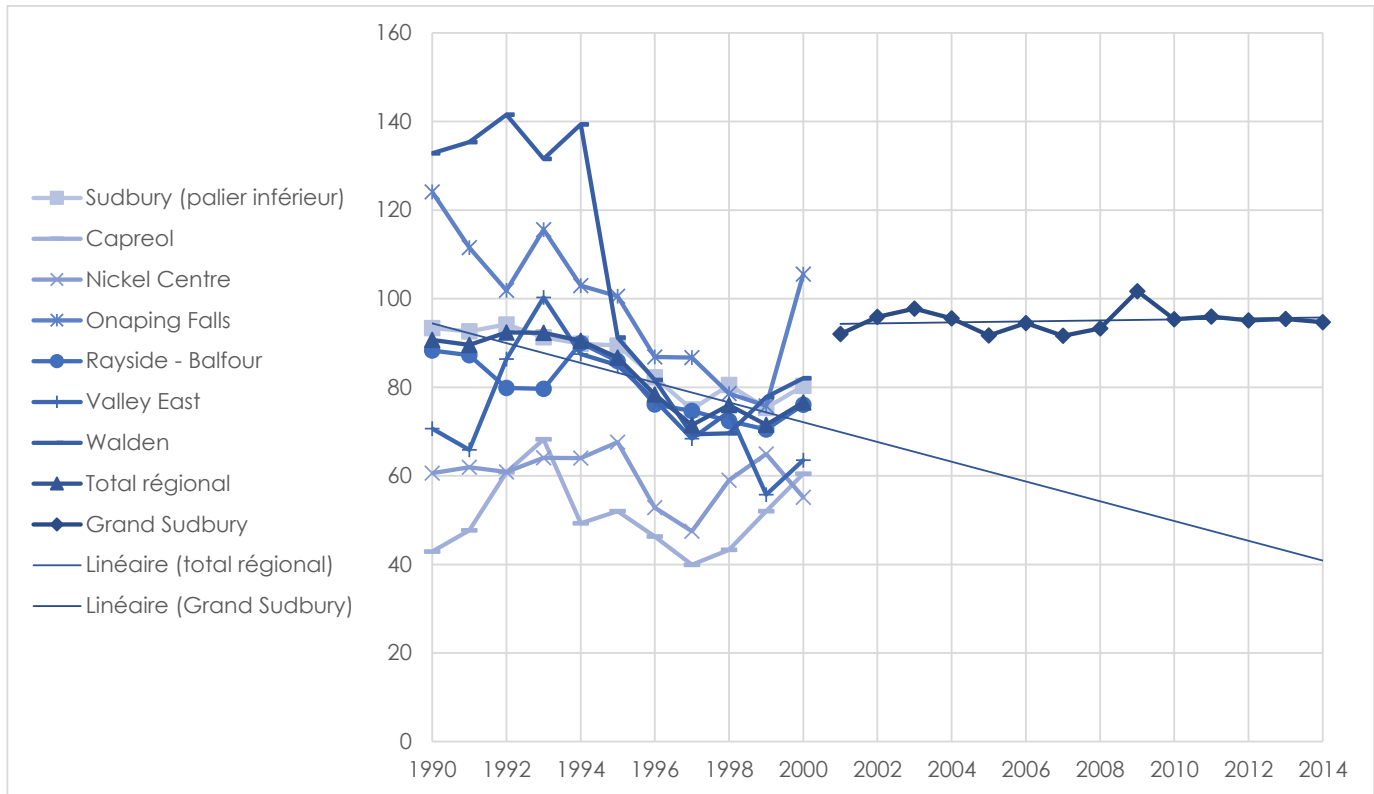
Remarque : Les montants sont en dollars constants de 2002.

Source : Calculs de l'auteur, fondés sur les Rapports d'information financière du ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, ce qui est offert en ligne à <http://csconramp.mah.gov.on.ca/fir/Welcome.htm>.

Bibliothèques

Les tendances des dépenses pour les bibliothèques, avant et après la fusion, comportent des similarités et des différences par rapport à la collecte des ordures et aux services d'incendie. En particulier, les dépenses totales par ménage pour la région ont connu une petite hausse après la fusion, depuis 77 \$ en 2000 à 92 \$ en 2001 (Figure 8). Toutefois, contrairement aux dépenses pour les services d'incendie et pour les ordures, celles des bibliothèques n'ont pas continué d'augmenter avec le temps, mais sont demeurées stables, à environ 95 \$ par ménage en 2014.

Figure 8 : Dépenses pour les bibliothèques, par ménage, par municipalité, Région de Sudbury, 1990-2014



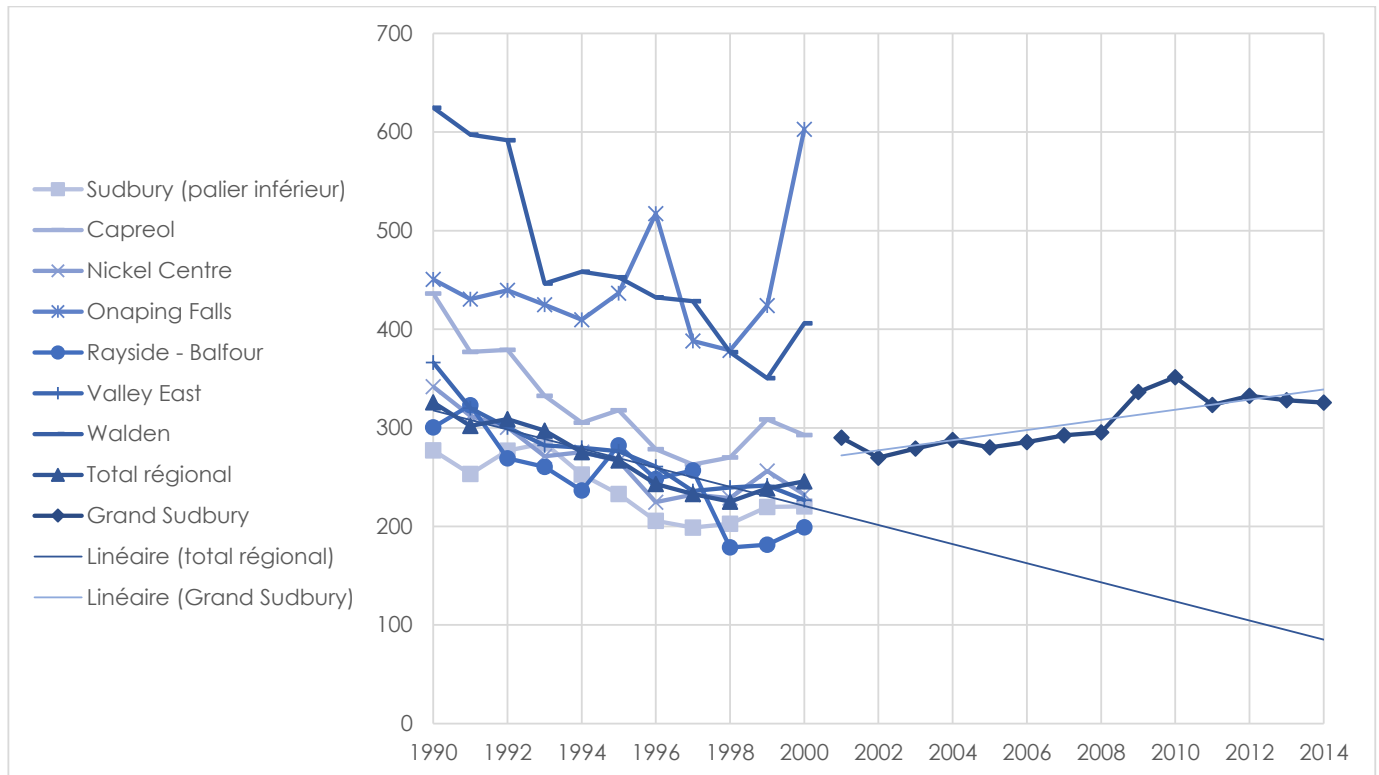
Remarque : Les montants sont en dollars constants de 2002.

Source : Calculs de l'auteur, fondés sur les Rapports d'information financière du ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, ce qui est offert en ligne à <http://cscconramp.mah.gov.on.ca/fir/Welcome.htm>.

Parcs et loisirs

Avant la fusion, les services des parcs et loisirs dans les municipalités de palier inférieur ayant peu d'habitants, y compris Onaping Falls, Walden et Capreol, avaient des dépenses supérieures par ménage (Figure 9). Lors de la comparaison des dépenses après la fusion et celles de toute la région avant la fusion, une hausse semblable paraît clairement de 2000 à 2001 comme pour d'autres services. Depuis 2001, les dépenses par ménage n'ont que modestement augmenté, soit de 290 \$ en 2001 à 325 \$ en 2014.

Figure 9 : Dépenses pour les parcs et les loisirs, par ménage, par municipalité, Région de Sudbury, 1990-2014



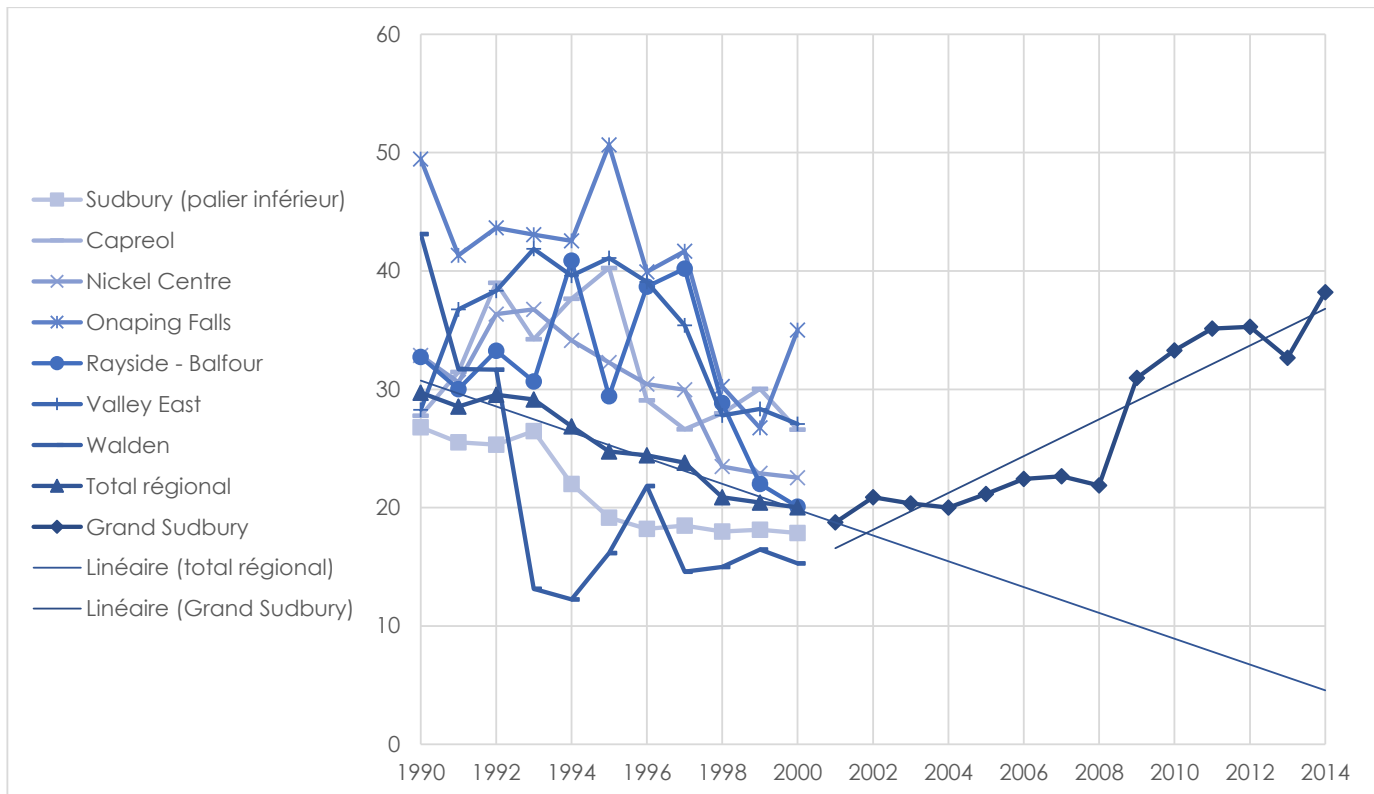
Remarque : Les montants sont en dollars constants de 2002.

Source : Calculs de l'auteur, fondés sur les Rapports d'information financière du ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, ce qui est offert en ligne à <http://csconramp.mah.gov.on.ca/fir/Welcome.htm>.

Éclairage des rues

L'éclairage des rues était le seul service fusionné qui ne coûtait pas plus par ménage après la fusion en 2001 (Figure 10). Singulièrement, les dépenses sont demeurées stables dans une large mesure, à 20 \$ par ménage, entre 2001 et 2008, mais elles ont augmenté en 2009, finissant par atteindre 38 \$ par ménage en 2014, en raison du coût des matériaux et des paiements d'amortissement. La fusion semblerait n'avoir pas eu d'effets sur les dépenses pour l'éclairage des rues.

Figure 10 : Dépenses pour l'éclairage des rues, par ménage, par municipalité, Région de Sudbury, 1990-2014



Remarque : Les montants sont en dollars constants de 2002.

Source : Calculs de l'auteur, fondés sur les Rapports d'information financière du ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, ce qui est offert en ligne à <http://cscnamp.mah.gov.on.ca/fir/Welcome.htm>.

Effet de l'inclusion des cantons non érigés en municipalités

En plus des unités des paliers supérieur et inférieur, plusieurs cantons non érigés en municipalités – Fraleck, Parkin, Aylmer, Mackelcan, Rathbun, Scadding, Dryden, Cleland et Dill – ont également été fusionnés en 2001, afin de former la Ville du Grand Sudbury. Puisque le Nord ontarien est la seule région de la province qui ait des territoires non érigés en municipalités, l'inclusion de ces cantons a rendu unique la fusion du Grand Sudbury, par rapport à la plupart des autres fusions dans la province. Toutefois, l'inclusion de ces cantons non érigés en municipalités, pourrait avoir contribué à la hausse des dépenses après la fusion, et ce, pour les services municipaux autrefois assurés par les administrations de palier inférieur. Les cantons non érigés en municipalités étaient régis par des Conseils de services locaux qui exigeaient des frais ou des cotisations pour l'approvisionnement en eau, la protection contre les incendies, la collecte des ordures, les égouts, l'éclairage public, les loisirs, les routes, les bibliothèques et les télécommunications (Ontario 2015). Toutefois, avant la fusion, ces dépenses ne faisaient pas partie du total régional – c'est-à-dire de la somme des dépenses de tous les paliers inférieurs et supérieurs –, mais, depuis la fusion, elles ont été incluses dans celles du Grand Sudbury.

Conclusion

Dans chaque cas des services municipaux qui ont été offerts exclusivement par les administrations municipales de palier inférieur (sauf pour l'éclairage des rues), les dépenses par ménage dans le Grand Sudbury affichaient une poussée distincte à la hausse après la fusion, en 2001. Cela suggère que la fusion a augmenté le coût de la centralisation de ces services. Fait important, l'inclusion de cantons non érigés en municipalités pourrait expliquer du moins en partie la hausse des dépenses postérieures à la fusion, puisque leurs dépenses, se trouvant alors avec celles du Grand Sudbury, n'y étaient pas avant la fusion. Ces constatations sont solides car ces services n'étaient pas faussés par le projet de RSL, imposé en 1998. Par contre, les dépenses administratives publiques générales ont décliné, ce qui suggère des gains attribuables à des efficacités administratives liées à la fusion des unités des paliers supérieur et inférieur; cela est donc en harmonie avec les études précédentes qui traitaient des effets de la fusion municipale. Somme toute, compte tenue de distorsions telles que celles du projet de RSL et de la hausse ponctuelle des coûts de l'électricité en 2000, tout changement dans les dépenses municipales totales et découlant de la fusion semble avoir été négligeable. Cette constatation n'est pas étonnante puisqu'à peu près les deux tiers des dépenses totales étaient déjà assumées par la municipalité régionale du palier supérieur, avant la fusion.

Toutefois, les dépenses pour les services d'incendie et la collecte des ordures étaient à la baisse avant la fusion, mais ont été à la hausse depuis celle-ci. Dans le premier cas, les dépenses par ménage montent en raison des coûts supérieurs de la main-d'œuvre; dans le second, les dépenses sont pilotées par la hausse du coût des services contractuels. Deux choses ne sont toutefois pas évidentes : la raison de la hausse de ces coûts et si la fusion de 2001 y était pour quelque chose dans la hausse. En ce qui concerne les services d'incendie, il se pourrait que les heures de travail et supplémentaires augmentent en raison de la qualité et des niveaux supérieurs des services ou que le vieillissement des travailleurs exerce une pression sur les coûts de la main-d'œuvre. En revanche, l'inflation salariale du secteur public en général pourrait monter plus rapidement que l'inflation globale. L'inflation joue également sur les coûts des services, telle la collecte des ordures, qui sont confiés par contrat de la municipalité, si ces coûts augmentent plus rapidement que le niveau global des prix (Bird et Slack 1993). Il est également possible que la fusion ait été suivie d'efficacités inférieures dans la prestation des services et/ou la normalisation des services et les coûts de la main-d'œuvre, fusionnés au cours des premières années après 2001. Dans le premier cas, cela se produit lorsque le coût moyen de la prestation d'un service augmente pendant qu'il y a hausse du niveau de prestation; dans le dernier cas, cela se produit lorsque la fusion des unités municipales avec les divers niveaux

de service et les coûts de la main-d'œuvre exercent une pression à la hausse, afin d'harmoniser des dépenses avec le niveau le plus élevé (Tindal et Tindal 2004, 153). Toutefois sans données sur les niveaux de service, les salaires et les avantages sociaux antérieurs à la fusion, il est impossible de vérifier complètement l'hypothèse de l'efficacité et de la normalisation services ainsi que des coûts de la main-d'œuvre, après la fusion.

Recommandations

En ce qui a trait aux recommandations, le Grand Sudbury et les municipalités en général devraient chercher à améliorer la transparence des rapports sur les niveaux et la qualité de la prestation des services municipaux. Avec le récent lancement du portail de données ouvertes de la Ville du Grand Sudbury, la municipalité a déjà franchi un pas positif en instaurant un cadre de travail permettant d'accéder aux données municipales. Toutefois, plus généralement, dans le présent rapport, nous recommandons de créer un calendrier distinct dans les Rapports d'information financière municipaux, l'outil dont se sert le ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, afin d'obtenir l'information financière et statistique annuelle sur les municipalités de l'Ontario. Réaliser ce changement permettra d'avoir des données uniformes, fiables et publiques sur les extrants des services et qui puissent être comparées à celles de toutes les collectivités en Ontario. De nombreuses études qui tentent d'évaluer l'efficacité de la prestation des services locaux et de la fusion municipale se heurtent au problème de ne pouvoir contrôler la qualité et les niveaux des services, ce qui mène à des analyses telles que celle-ci, qui ne reposent que sur les dépenses. La surveillance et la divulgation de cette information permettraient d'améliorer grandement la capacité des municipalités et celle des contribuables individuels d'évaluer l'efficacité, l'efficience et l'équité de la prestation locale des services dans leur collectivité, ce qui aurait finalement d'heureux effets sur la durabilité des municipalités de la province.

Références

- Bird, R.M. et E. Slack. 1993. *Urban Public Finance in Canada*. Toronto : John Wiley & Sons.
- Bird, R.M., E. Slack et A. Tassonyi. 2012. *A Tale of Two Taxes: Property Tax Reform in Ontario*. Cambridge, MA : Lincoln Institute of Land Policy.
- Found, A. 2012. « Economies of Scale in Fire and Police Services in Ontario. » IMFG Papers on Municipal Finance and Governments 12. Toronto : Université de Toronto, Munk School of Global Affairs, Institute on Municipal Finance & Governance. Document offert en ligne, à [http://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/215/imfg_no_12adamfoundonline_final_\(2\).pdf](http://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/215/imfg_no_12adamfoundonline_final_(2).pdf).
- Fyfe, S. et W. McLean. 2002. « Opportunities for Municipally Owned Corporations in Ontario's Electricity Market. » *Canadian Tax Journal* 50 (3) : 970-1010. Document offert en ligne, à https://www.ctf.ca/ctfweb/Documents/PDF/2002ctj/2002ctj3_fyfe.pdf.
- Ontario. 2008. Ministère des Affaires municipales et du Logement. *Examen provincial-municipal du financement et du mode de prestation des services - Envisager l'avenir ensemble*. Toronto. Document offert en ligne, à <http://www.mah.gov.on.ca/AssetFactory.aspx?did=6050>.
- . 2015. Ministère du Développement du Nord et des Mines : « Conseil des services locaux. » Toronto. Document offert en ligne, à <http://www.mndm.gov.on.ca/en/northern-development/community-support/local-services-board>.
- Slack, E. et R.M. Bird. 2013a. « Does Municipal Amalgamation Strengthen the Financial Viability of Local Government? A Canadian Example. » Working Paper 13-05. Atlanta : Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, International Center for Public Policy. Document offert en ligne, à <http://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1035&context=icepp>.
- . 2013b. « Merging Municipalities: Is Bigger Better? » IMFG Papers on Municipal Finance and Governments 14. Toronto : Université de Toronto, Munk School of Global Affairs, Institute on Municipal Finance & Governance. Document offert en ligne, à http://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/219/imfg_no_14_slack_birdr3_online_final.pdf.
- Statistique Canada. 2012. « Greater Sudbury/Grand Sudbury, Ontario (Code 580) et Canada (Code 01). » Profil du recensement [Recensement 2011]. N° de cat. 98-316-XWE. Ottawa. Document offert en ligne, à <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/dp-pd/prof/index.cfm?Lang=F>.
- . Base de données CANSIM, tableau 326-0021. « Tableau 326-0021, Indice des prix à la consommation, annuel (2002=100, sauf avis contraire). » Ottawa. Document offert en ligne, à <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=eng&retrLang=eng&id=3260021&&pattern=&stByVal=1&p1=1&p2=35&tabMode=dataTable&csid=>.
- Scofield, H. 1999. Report to the Minister of Municipal Affairs and Housing on Local Government Reform for Sudbury. [Sudbury, ON : Office of the Special Advisor on Local Government Reform, Sudbury Region].
- Tindal, C.R. et S.N. Tindal. 2004. *Local Government in Canada*, 6e éd. Toronto : Nelson.
- Vojnovic, I. et D. Poel. 2000. « Provincial and Municipal Restructuring in Canada: Assessing Expectations and Outcomes. » *Canadian Journal of Regional Science* 23 (1) : 1-6. Document offert en ligne, à <http://www.cjrs-rcsr.org/archives/23-1/INTRO-ENG.pdf>.

À propos de l'Institut des politiques du Nord :

L'Institut des politiques du Nord est le groupe de réflexion indépendant de l'Ontario. Nous effectuons de la recherche, accumulons et diffusons des preuves, trouvons des opportunités en matière de politiques, afin de favoriser la croissance et la durabilité des collectivités du Nord. Nous avons des bureaux à Thunder Bay, Sault Ste. Marie, Kenora, et à Sudbury. Nous cherchons à améliorer les capacités du Nord ontarien de prendre l'initiative en politiques socioéconomiques qui ont des répercussions sur l'ensemble du Nord ontarien, de l'Ontario et du Canada.

Pour vous tenir au fait ou pour participer, veuillez communiquer avec nous :

1 (807) 343-8956 info@northernpolicy.ca www.northernpolicy.ca

Recherche connexe

Porter attention aux détails : comment la suppression des données et l'agrégation au niveau provincial déforment les réalités du nord de l'Ontario

James Cuddy

FedNor : Il faut simplement que ce soit libre - Vers une gouvernance plus stratégique et concertée du développement économique régional dans le Nord ontarien

Charles Conteh

De traînard à chef de file [presque] : Le Nord-Est affiche un potentiel de croissance

James Cuddy

Nouvelle lentille du Nord : Regarder vers l'extérieur est aussi important que vers l'intérieur

David MacKinnon



NORTHERN
POLICY INSTITUTE

INSTITUT DES POLITIQUES
DU NORD

northernpolicy.ca