

A36A1
A29
V541d
1986
QMC
P. gouv.

La Commission D'étude Sur la Ville De Québec

**Document annexe
Réflexion sur les fusions**



A36A1

A29

V541d

1986

QMC

P.gouv. L A

COMMISSION

D'ETUDE

SUR LA

VILLE

DE

QUEBEC

DOCUMENT ANNEXE

REFLEXION SUR LES FUSIONS

Collaborations: Gaston St-Pierre Ing.Ma.Urb.
Guy Latouche Géo.M.ATDR.

de: Gaston St-Pierre et Associés Inc.



267897



TABLE DES MATIERES

	<u>PAGE</u>
1. <u>LE MOUVEMENT DE FUSION MUNICIPALE AU QUEBEC ET SON EVOLUTION</u>	1
2. <u>LA FUSION MUNICIPALE COMME MOYEN UTILISE POUR SOLUTIONNER LES PROBLEMES VECUS PAR LES MUNICIPALITES</u>	9
2.1 <u>Les problèmes soulevés par les municipalités</u>	11
2.1.1 La dette obligataire	13
2.1.2 Le niveau de services	24
2.1.3 La taxation	29
2.1.4 Une importance relative décroissante à l'échelle régionale	32
2.2 <u>Les objectifs poursuivis par les fusions</u>	34
2.2.1 Unité de regroupement - Québec	45
2.2.2 Unité de regroupement - Charlesbourg	50
2.2.3 Unité de regroupement - Beauport	53
2.2.4 Unité de regroupement - Sainte-Foy	58
2.2.5 Unité de regroupement - Val Bélair	60
2.2.6 Synthèse et observations	63
3. <u>LES ETUDES DE FUSION EFFECTUEES</u>	66
3.1 <u>Limites des études</u>	68
4. <u>LES EVENEMENTS D'APRES FUSION</u>	71
4.1 <u>Réserves d'interprétation</u>	101
4.1.1 Unité de regroupement - Québec	101
4.1.2 Unité de regroupement - Charlesbourg	105
4.1.3 Unité de regroupement - Beauport	108
4.1.4 Unité de regroupement - Sainte-Foy	110

	<u>PAGE</u>
4.1.5 Unité de regroupement - Val Bélair	112
4.1.6 Considérations générales.	117
5. <u>LES FUSIONS ET LEURS ALTERNATIVES</u>	121
5.1 <u>Scénarios pouvant être considérés</u>	122
5.1.1 Réévaluation des limites territoriales de certaines municipalités	123
5.1.2 Etablir divers protocoles d'entente inter-municipaux pour certains services	125
5.1.3 Régionalisation accrue de certaines fonctions économiques, touristiques et culturelles	126
5.1.4 En dernier ressort, des études complètes des impacts de certaines fusions municipales pouvant être justifiées.	127
6. <u>CONCLUSION</u>	128

1. LE MOUVEMENT DE FUSION MUNICIPALE AU QUEBEC
ET SON EVOLUTION

1. LE MOUVEMENT DE FUSION MUNICIPALE AU QUEBEC ET SON EVOLUTION

La fusion municipale au Québec prend la forme d'un véritable mouvement à partir des années soixante, époque inaugurant la montée d'une politique de régionalisation administrative, économique et scolaire. En fait, le mouvement de fusion municipale s'inscrit dans un vaste processus de transformation sociale amorcé par plusieurs décisions tendant à la régionalisation du Québec. Les principaux événements concernant le mouvement de fusion peuvent se résumer ainsi (1):

Avril 1961: fusion des municipalités de l'Abord-à-Plouffe, Renaud et Saint-Martin pour former la nouvelle municipalité de Chomedey;

Juillet 1962: fusion des municipalités de Alma, Naudville, Riverbrend et Isle Maligne pour former la nouvelle municipalité d'Alma;

Février 1964: création de la Commission Sylvestre chargée d'étudier la problématique intermunicipale de l'Ile-Jésus. Par son mandat, la Commission devait examiner les problèmes de regroupement des municipalités s'il y a lieu, et celui de la restructuration politique de l'Ile-Jésus. Suite aux conclusions de cette commission d'enquête, la nouvelle ville de Laval fut formée;

Eté 1964: campagne du ministre des Affaires municipales à l'époque, M. Pierre Laporte, qui se déclare partisan d'une remise en question du système municipal québécois. Thème privilégié par le ministre: la nécessité de réduire de manière radicale le nombre de municipalités en vue d'assurer aux unités résultant de ce regroupement les moyens nécessaires à la satisfaction des nouveaux besoins de la population.

(1) MEYNAUD, Jean et Jacques LEVEILLE: La régionalisation municipale au Québec. 1973, 237 pp.

Le ministre Laporte reçut l'appui de la Commission Sylvestre, de la Commission Bélanger (Commission royale d'enquête sur la fiscalité), de l'Union des municipalités du Québec après 1964 et du BAEQ qui ont contribué à promouvoir au Québec l'idée que pour résoudre la crise financière, l'inégalité dans la satisfaction des besoins municipaux, la promotion industrielle, la planification régionale, il faut que les municipalités se regroupent d'une façon rationnelle afin de constituer des pôles de croissance et des centres de services (1).

L'innovation législative issue de cette époque, le Bill 13 (2), avait pour but de favoriser et de faciliter la fusion municipale:

"Permettre à plusieurs municipalités, quelle que soit la loi qui les régit, de se fusionner en une nouvelle municipalité sans qu'il leur soit nécessaire de faire adopter une loi spéciale à cette fin" (3).

Ce dispositif, qui reposait sur la volonté des intéressés et donnait aux conseils municipaux une importance essentielle dans la décision du regroupement, ne rapportera que de très maigres résultats. En effet, de la sanction du Bill 13 (avril 1965) jusqu'à la fin de 1971, seulement 7.5% des municipalités du Québec (124/1,658) se sont prévalus de leur droit (4).

(1) Ibid., p. 41

(2) Loi de la fusion volontaire des municipalités (sanctionnée le 8 avril 1965).

(3) Statuts de Québec, 13-14 Elizabeth II, 1965. Volume 1, chapitre 56

(4) MEYNAUD et LEVEILLE, op.cit., p. 88

La décennie soixante-dix s'avère une période importante sur le plan de la fusion municipale au Québec. En 1971, dans le Livre blanc de Maurice Tessier (ministre des Affaires municipales) on lit:

"Il existe actuellement au Québec plus de 1,600 municipalités dont plus de 1,000 ont une population inférieure à 1,500 habitants; ce qui signifie que 70% du nombre total de nos municipalités représente à peine 18% de la population du Québec" (1).

Dans le but de pallier à l'échec du volontarisme du Bill 13, la loi 276 (2) est sanctionnée le 23 décembre 1971. Entre autres, les pouvoirs suivants sont décernés au ministre:

- effectuer des regroupements de territoires à partir de données qui laissent présager des avantages à la fusion de certaines municipalités;
- faire entreprendre des études sur l'opportunité pour certaines municipalités de se fusionner.

La région de Québec emboîte le pas en matière de fusion municipale au cours de cette période. Les propositions de regroupement émanant du ministère des Affaires municipales incitent plusieurs municipalités à se préparer face d'éventuels regroupements. Il faut considérer qu'à l'époque plusieurs questions étaient soulevées autour de la "taille optimale d'une ville" et le mouvement de régionalisation exerçait sa part d'influence. Les conseils municipaux cherchaient à définir quelles structures administratives convenaient le mieux à l'agglomération qu'ils représentaient.

(1) QUEBEC, ministère des Affaires municipales: Proposition de réforme des structures municipales 1971, p. 51.

(2) Loi favorisant le regroupement des municipalités.

Une série d'études fut alors entreprise ne considérant pour la plupart que les aspects financier et administratif de la fusion municipale. Aussi, 8 regroupements municipaux impliquant au total 20 municipalités ont été effectués sur le territoire de la C.U.Q., entre le 1er janvier 1970 et le 1er janvier 1976, au cours d'une période que l'on désigne aujourd'hui comme l'époque des fusions (voir tableau 1).

Avec les années, quatre-vingt débute une période de réflexion au sujet de la fusion municipale et ce plus particulièrement dans la région de la Capitale. Plusieurs interrogations concernant directement ou indirectement cette question ont été soulevées avant la création de la Commission d'étude sur la ville de Québec ou lors des premières audiences publiques de celle-ci. Une réflexion sur le regroupement municipal à l'intérieur du territoire de la C.U.Q. permettra sans l'ombre d'un doute à la Commission d'obtenir l'heure juste en ce qui concerne le regroupement municipal dans la région.

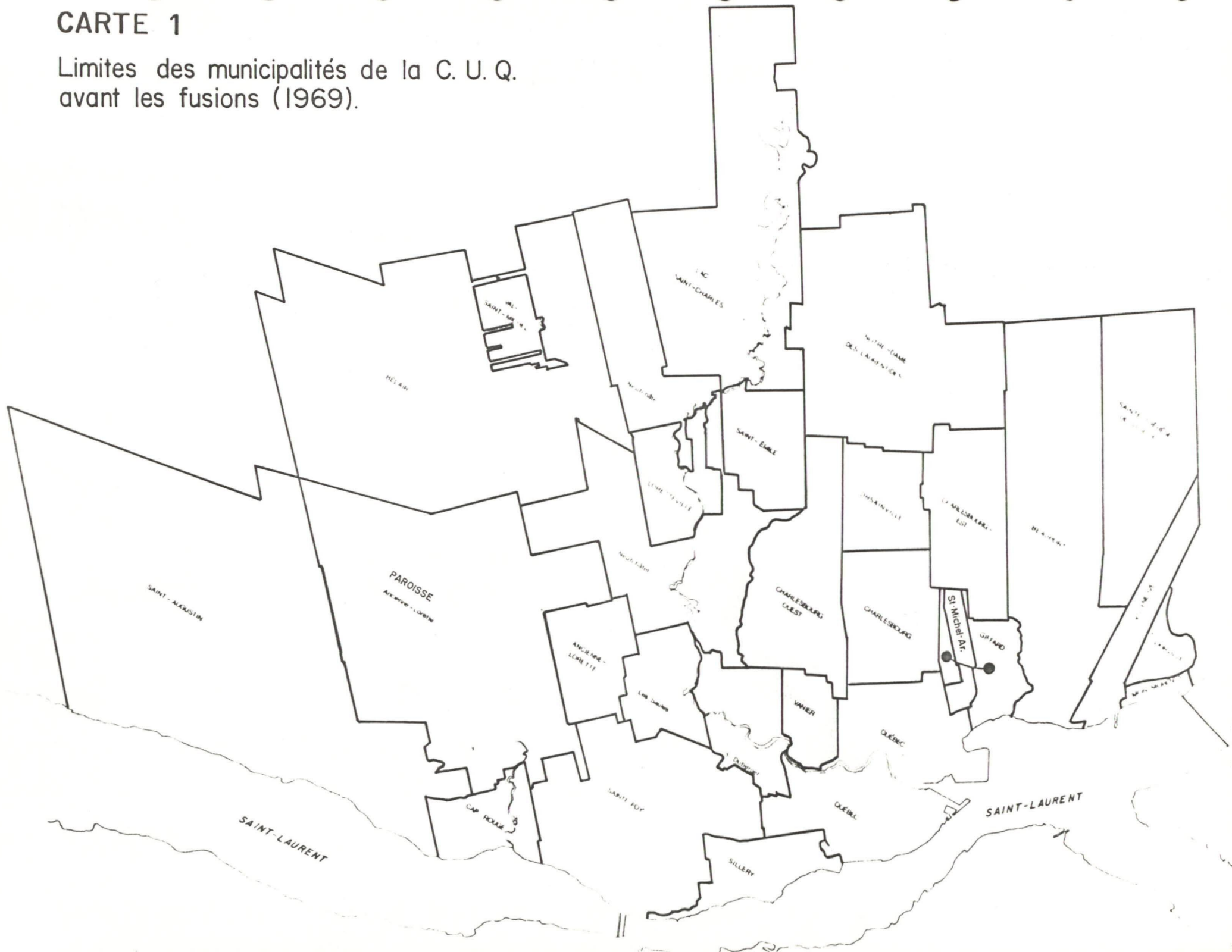
TABLEAU 1

CHRONOLOGIE DES FUSIONS SUR LE TERRITOIRE DE LA C.U.Q.

<u>Date</u>	<u>Municipalités fusionnées</u>	<u>Nom de l'unité regroupée</u>
1er janvier 1970	Québec Les Saules	Québec
1er août 1970	Québec Duberger	Québec
1er janvier 1971	Québec Neufchâtel	Québec
1er janvier 1971	Sainte-Foy Paroisse de L'Ancienne- Lorette	Ste-Foy
1er mai 1973	Québec Charlesbourg-Ouest	Québec
1er janvier 1974	Bélair Val Saint-Michel	Val Bélair
1er janvier 1976	Charlesbourg Orsainville Charlesbourg-Est N-Dame des Laurentides	Charlesbourg
1er janvier 1976	Beauport Giffard Villeneuve Courville Montmorency Sainte-Thérèse de Lisieux Saint-Michel Archange	Beauport

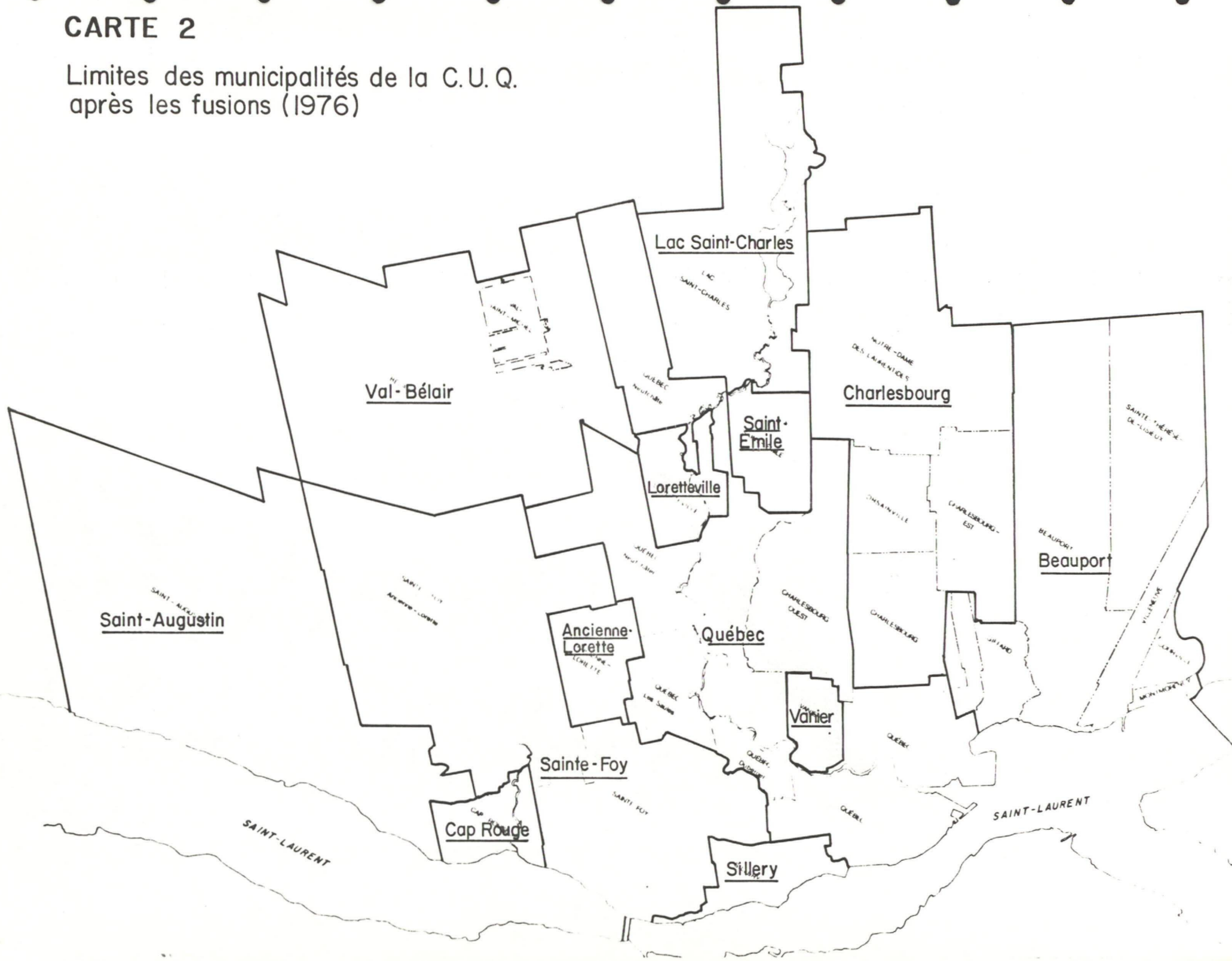
CARTE 1

Limites des municipalités de la C. U. Q.
avant les fusions (1969).



CARTE 2

Limites des municipalités de la C.U.Q.
après les fusions (1976)



2. LA FUSION COMME MOYEN UTILISE POUR SOLUTIONNER
LES PROBLEMES VECUS PAR LES MUNICIPALITES

2. LA FUSION MUNICIPALE COMME MOYEN UTILISE POUR SOLUTIONNER LES PROBLEMES VECUS PAR LES MUNICIPALITES

Cette section consacrée à l'analyse des problèmes propres à certaines municipalités de la C.U.Q. à l'époque des fusions, ne reprendra pas de façon analytique tous les facteurs généraux du regroupement municipal. En 1972, Meynaud et Léveillé (1), des spécialistes de la question, ont procédé à l'identification de ce qu'il est convenu de désigner comme les causes de la fusion. D'après les auteurs, 2 grandes catégories se distinguent (2):

1. Les facteurs internes: pressions de l'environnement local
 - facteurs démographiques et exigences administratives
 - facteurs économiques et financiers
 - relations intermunicipales antérieures à la fusion
 - position des fonctionnaires municipaux
 - Jeu de la politique local
2. Les facteurs externes: pressions de l'environnement provincial
 - régionalisation administrative et économique
 - régionalisation scolaire
 - action du ministère des Affaires municipales

(1) MEYNAUD, Jean et Jacques LEVEILLE: Quelques expériences de fusion municipale au Québec. Montréal, 1972, 135 pp.

(2) Ibid., pp. 24 à 64.

Le but poursuivi n'est pas d'analyser l'impact que chacun des facteurs énumérés ci-haut a eu dans le processus de regroupement municipal à l'intérieur du territoire de la C.U.Q. Considérant qu'ils sont eu leur part d'influence et que la fusion municipale n'est pas une démarche isolée, une analyse des principaux problèmes soulevés par les municipalités à l'époque, suivie d'une identification des attentes placées dans cette restructuration municipale régionale, font ressortir plus exactement les principales causes à la base des fusions effectuées dans la C.U.Q. entre 1970 et 1976.

2.1 Les problèmes soulevés par les municipalités

Les municipalités de la C.U.Q. ayant reconsidéré leurs limites territoriales au cours de la dernière décennie ont utilisé la fusion municipale en vue de solutionner totalement ou en partie certains problèmes les accaparant. Dans la région on concluait qu'en général le problème municipal était attribuable au morcellement territorial et à l'écart séparant plusieurs municipalités entre elles quant à leur population, superficie, statut financier, capacité d'investissement, fonctions et autres, qui étaient trop grands pour permettre une action souple et efficace au niveau métropolitain. Dans une étude de fusion datant du début des années '70, on affirme qu'un certain regroupement s'avère nécessaire:

1. The first part of the document is a letter from the President of the United States to the Congress, dated January 1, 1861.

2. The second part is a report from the Secretary of the Treasury, dated January 1, 1861.

3. The third part is a report from the Secretary of the Interior, dated January 1, 1861.

4. The fourth part is a report from the Secretary of the Navy, dated January 1, 1861.

5. The fifth part is a report from the Secretary of the War, dated January 1, 1861.

6. The sixth part is a report from the Secretary of the State, dated January 1, 1861.

7. The seventh part is a report from the Secretary of the War, dated January 1, 1861.

8. The eighth part is a report from the Secretary of the State, dated January 1, 1861.

9. The ninth part is a report from the Secretary of the War, dated January 1, 1861.

10. The tenth part is a report from the Secretary of the State, dated January 1, 1861.

"Ce regroupement doit s'effectuer autour de noyaux ou centres de croissance valables, capables d'absorber sans trop de difficulté une ou des municipalités voisines, et ce, avec avantage pour les administrés" (1).

En se basant sur les études et les dossiers de fusion des municipalités concernées, 4 thèmes principaux ont été retenus comme éléments de la problématique municipale propre à la région de la C.U.Q. à l'époque des fusions:

- 1 - la dette obligataire
- 2 - le niveau de services
- 3 - la taxation
- 4 - une importance relative décroissante à l'échelle régionale.

Ces thèmes ne doivent pas être interprétés comme les causes uniques des fusions présentées au tableau 1. Il s'agit ni plus ni moins de quelques problèmes qui accablaient les municipalités à l'époque et qui ont été soulevés avec plus d'évidence que d'autres problèmes, probablement tout aussi importants, à l'intérieur des études de fusion. On notera une certaine interrelation entre les thèmes étant donné que les études et dossiers de fusion consistent principalement en des analyses financières et administratives.

(1) Projet de fusion Orsainville - Charlesbourg. 1970, p.1

2.1.1 La dette obligataire

Plusieurs municipalités de la C.U.Q. furent l'objet d'un développement important au cours des années soixante et au début des années soixante-dix. D'importants travaux publics ont par conséquent contribué à augmenter considérablement la dette obligataire de quelques entités municipales.

"Les municipalités de la Côte se font présentement concurrence pour activer leur développement (...). Ceci a pour effet de hausser le fardeau de la dette jusqu'au point où les municipalités doivent freiner leur développement" (1)

Un endettement de plus en plus important plaçait certaines municipalités dans une situation de financement passablement lourd. A titre d'exemple, les tableaux en pages suivantes démontrent l'état de la dette obligataire des municipalités étudiées avant les fusions.

Si l'on se réfère à la situation prévalant pour l'ensemble des municipalités du Québec aux périodes correspondantes, on constate qu'à l'époque, la dette obligataire de plusieurs municipalités de la C.U.Q. pesait assez lourd sur les budgets municipaux. Il faut cependant préciser que la région de Québec s'est distinguée au cours de cette période au niveau de l'accroissement démographique et des mises en chantier par rapport à la moyenne provinciale.

(1) FORTIER, HAWAY, et Cie: Etude sur les possibilités de fusion; cité de Giffard, ville de Beauport, ville de Courville, ville de Villeneuve, ville de Montmorency et corporation municipale de Sainte-Thérèse de Lisieux. 1970, p. 96.

TABLEAU 2

FUSION QUEBEC - LES SAULES DETTE OBLIGATAIRE DES MUNICIPALITES AVANT FUSION

(ANNÉE DE FUSION = 1970)

<u>Municipalité</u>	<u>Population</u>	<u>Dette (1969)</u>	<u>Dette per capita</u>	<u>Service de la dettes / budget</u>	<u>% dette / évaluation imposable</u>
Québec	169,000	\$ 42,000,000	\$ 250.00	17.6%	8.1%
Les Saules	8,000	\$ 3,600,000	\$ 450.00	46.3%	16.3%
Moyenne provinciale	-	-	\$ 362.00	29.5%	11.0%

Sources: - Etude de fusion ville de Québec et Ville Les Saules. 1969, p.8

- BUREAU DE LA STATISTIQUE DU QUEBEC: Finances municipales 1975 et 1976. pp. 9 et 21.

TABLEAU 3

FUSION QUEBEC - DUBERGER DETTE OBLIGATAIRE DES MUNICIPALITES AVANT FUSION

(ANNÉE DE FUSION = 1970)

<u>Municipalité</u>	<u>Population</u>	<u>Dette (1969)</u>	<u>Dette per capita</u>	<u>Service de la dettes / budget</u>	<u>% dette / évaluation imposable</u>
Québec	169,000	\$ 42,000,000	\$ 250.00	17.6%	8.1%
Duburger	9,200	\$ 5,235,440	\$ 569.00	54.2%	15.1%
Moyenne provinciale	-	-	\$ 362.00	29.5%	11.0%

Sources: - BUREAU DE LA STATISTIQUE DU QUEBEC: Analyse budgétaire des municipalités du Québec, année financière 1969-1970

- BUREAU DE LA STATISTIQUE DU QUEBEC: Finances municipales 1969-1970. pp. 17 et 107.

- BUREAU DE LA STATISTIQUE DU QUEBEC: Finances municipales 1975 et 1976. pp. 9 et 21.

TABLEAU 4

FUSION QUEBEC - NEUFCHATEL DETTE OBLIGATAIRE DES MUNICIPALITES AVANT FUSION

(ANNEE DE FUSION = 1971)

<u>Municipalité</u>	<u>Population</u>	<u>Dette (1970)</u>	<u>Dette per capita</u>	<u>Service de la dettes / budget</u>	<u>% dette / évaluation imposable</u>
Québec	177,000	\$ 51,600,000	\$ 291.00	21.0%	9.7%
Neufchâtel	8,500	\$ 4,309,000	\$ 507.00	41.0%	17.1%
Moyenne provinciale	-	-	\$ 377.00	28.7%	10.8%

Sources: - Etude de fusion ville de Québec et ville de Neufchâtel. 1970. p.11

- BUREAU DE LA STATISTIQUE DU QUEBEC: Finances municipales 1975 et 1976. pp. 9 et 21.

TABLEAU 5

FUSION QUEBEC - CHARLESBOURG-OUEST DETTE OBLIGATAIRE DES MUNICIPALITES AVANT FUSION

(ANNEE DE FUSION = 1973)

<u>Municipalité</u>	<u>Population</u>	<u>Dette (1970)</u>	<u>Dette per capita</u>	<u>Service de la dettes / budget</u>	<u>% dette / évaluation imposable</u>
Québec	177,000	\$ 51,600,000	\$ 291.00	21.0%	9.7%
Charlesbourg-Ouest	1,600	\$ 830,280	\$ 520.00	47.0%	18.5%
Moyenne provinciale	-	-	\$ 377.00	28.7%	10.8%

Sources: - Etude de fusion ville de Québec et municipalité de Charlesbourg-Ouest. 1970, p. 5

- BUREAU DE LA STATISTIQUE DU QUEBEC: Finances municipales 1975 et 1976. pp. 9 et 21.

TABLEAU 6

FUSION CHARLESBOURG - ORSAINVILLE - CHARLESBOURG-EST - NOTRE-DAME DES LAURENTIDES

DETTE OBLIGATAIRE DES MUNICIPALITES AVANT FUSION

(ANNÉE DE FUSION = 1976)

<u>Municipalité</u>	<u>Population</u>	<u>Dette (1974)</u>	<u>Dette per capita</u>	<u>Service de la dettes / budget</u>	<u>% dette / évaluation imposable</u>
Charlesbourg	38,700	\$ 20,930,550	\$ 541.00	30%	9.0%
Orsainville	16,600	\$ 11,834,226	\$ 713.00	38%	14.0%
Charlesbourg-Est	1,530	\$ 1,551,435	\$ 1 014.00	47%	11.0%
Notre-Dame des Laurentides	5,460	\$ 3,621,135	\$ 663.00	36%	11.0%
Moyenne provinciale	-	-	\$ 433.00	25.4%	9.7%

Sources: - VILLE DE CHARLESBOURG: Dossier de fusion. 1975.

- BUREAU DE LA STATISTIQUE DU QUEBEC: Finances municipales 1975 et 1976. pp. 9 et 21.

TABLEAU 7

FUSION BEAUPORT - GIFFARD - COURVILLE - MONTMORENCY - VILLENEUVE - SAINTE-THERESE DE LISIEUX

SAINT-MICHEL ARCHANGE . DETTE OBLIGATAIRE DES MUNICIPALITES AVANT FUSION (1)

(ANNEE DE FUSION = 1976)

<u>Municipalité</u>	<u>Population</u>	<u>Dette (1971)</u>	<u>Dette per capita</u>	<u>Service de la dettes / budget</u>	<u>% dette / évaluation imposable</u>
Beauport	16,000	\$ 4,832,617	\$ 302.00	37.8%	8.5%
Giffard	13,185	\$ 4,489,478	\$ 340.00	29.3%	8.4%
Courville	7,000	\$ 2,367,768	\$ 338.00	42.5%	12.3%
Montmorency	4,835	\$ 335,091	\$ 69.00	6.3%	2.6%
Villeneuve	4,320	\$ 2,822,675	\$ 653.00	46.4%	10.7%
Ste-Thérèse de Lisieux	2,725	\$ 973,889	\$ 357.00	39.2%	10.1%
Moyenne provinciale	-	-	\$ 383.00	27.3%	10.3%

(1) A l'exception de la municipalité de Saint-Michel Archange.

Sources: - QUEBEC, ministère des Affaires municipales: Etude des implications financières et administratives du regroupement de vingt-cinq municipalités de la Rive-Nord du Québec métropolitain en trois ou quatre unités de regroupement. 1972, p. 117.

- BUREAU DE LA STATISTIQUE DU QUEBEC: Finances municipales 1975 et 1976. pp. 9 et 21.

TABLEAU 8

FUSION SAINTE-FOY - PAROISSE DE L'ANCIENNE-LORETTE

DETTE OBLIGATAIRE DES MUNICIPALITES AVANT FUSION

(ANNEE DE FUSION = 1971)

<u>Municipalité</u>	<u>Population</u>	<u>Dette (1969)</u>	<u>Dette per capita</u>	<u>Service de la dettes / budget</u>	<u>% dette / évaluation imposable</u>
Sainte-Foy	58,000	\$ 35,075,701	\$ 605.00	35.7%	13.0%
Paroisse de L'An- cienne-Lorette	5,578	\$ 761,500	\$ 137.00	16.2%	4.9%
Moyenne provinciale	-	-	\$ 362.00	29.5%	11.0%

Sources: - BUREAU DE LA STATISTIQUE DU QUEBEC: Analyse budgétaire des municipalités du Québec, année financière 1969-1970

- BUREAU DE LA STATISTIQUE DU QUEBEC: Finances municipales 1969-1970. pp. 17 et 107.

- BUREAU DE LA STATISTIQUE DU QUEBEC: Finances municipales 1975-1976 pp. 9 et 21.

TABLEAU 9

FUSION BELAIR - VAL SAINT-MICHEL

DETTE OBLIGATAIRE DES MUNICIPALITES AVANT FUSION

(ANNEE DE FUSION = 1973)

<u>Municipalité</u>	<u>Population</u>	<u>Dette (1971)</u>	<u>Dette per capita</u>	<u>Service de la dettes / budget</u>	<u>% dette / évaluation imposable</u>
Bélair	5,000	\$ 2,645,162	\$ 529.00	43.0%	20.2%
Val Saint-Michel	2,700	\$ 1,001,684	\$ 371.00	47.4%	17.3%
Moyenne provinciale	-	-	\$ 383.00	27.3%	10.3%

Sources: - QUEBEC, ministère des Affaires municipales: Etude des implications financières et administratives du regroupement de vingt-cinq municipalités de la Rive-Nord du Québec métropolitain en trois ou quatre unités de regroupement. 1972, p. 117.

- BUREAU DE LA STATISTIQUE DU QUEBEC: Finances municipales 1975 et 1976. pp. 9 et 21.

Dans le contexte d'extension du développement de la région qui se dessinait à l'époque, d'importantes répercussions sur les comptes de taxes des contribuables étaient anticipées.

...."dans la perspective d'une politique d'aménagement et de mise en valeur de la région métropolitaine, ce territoire (Charlesbourg-Ouest) se développera très rapidement et forcera la municipalité à investir des sommes considérables dans le développement urbain" (1).

Une dette obligataire prenant la dimension d'un fardeau provoque des conséquences sur le développement de la municipalité concernée. Les tableaux 2 à 9 ont permis de constater que plusieurs petites municipalités se retrouvaient dans une situation de financement assez précaire suite au fardeau de leur dette. N'étant pas dotées des capacités financières requises pour implanter sur leur territoire l'infrastructure nécessaire pour satisfaire les exigences des promoteurs immobiliers et répondre aux besoins qu'ils créent, elles conclurent qu'en se fusionnant à des municipalités comme Québec, Charlesbourg ou Ste-Foy, les perspectives de développement pourraient être meilleures, du moins financièrement parlant.

"La municipalité (Charlesbourg-Ouest) n'est pas en mesure non plus de faire face aux nouveaux développements et de planifier son expansion" (2).

- (1) Etude de fusion ville de Québec et municipalité de Charlesbourg-Ouest. 1970, p. 11
- (2) QUEBEC, ministère des Affaires municipales: Etude des implications financières et administratives, du regroupement de vingt-cinq municipalités de la Rive-Nord du Québec métropolitain en trois ou quatre unités de regroupement. 1972, p. 39.

Une dette obligataire de plus en plus accaparante a donc incité quelques petites municipalités à s'interroger sérieusement sur leurs capacités de financer l'extension de leur développement et à envisager les possibilités de regroupement avec une municipalité de plus grande importance dotée d'un bon pouvoir d'emprunt.

2.1.2 Le niveau de services

Le niveau de services semble avoir exercé une certaine influence dans le processus de regroupement des municipalités. Si l'on admet que la qualité et la quantité des services municipaux ont généralement tendance à augmenter avec le chiffre de la population, on remarque des disparités parmi les municipalités de la C.U.Q. qui ont procédé à des fusions. Dans certains cas, aucune comparaison n'est possible sur ce plan; par exemple, le niveau de services dont était dotée Québec au moment des fusions ne trouvait de comparables chez les municipalités annexées.

"... la municipalité (Charlesbourg-Ouest) n'offre à peu près aucun service à ses contribuables et dès qu'elle décidera d'en offrir, ceux-ci devront en assumer les frais et comme l'évaluation imposable n'est pas considérable, l'augmentation des taux de taxes sera d'autant plus forte" (1).

Au tableau 10 est présentée la population des municipalités dans les années précédant les fusions. On remarque que 3 unités de regroupement sont composées de municipalités considérablement différentes sur le plan du poids démographique. Il s'agit des fusions orchestrées autour de Québec, Sainte-Foy et Charlesbourg.

(1) QUEBEC, ministère des Affaires municipales: Etude des implications financières et administratives du regroupement de vingt-cinq -municipalités de la Rive-Nord du Québec métropolitain en trois ou quatre unités de regroupement. 1972, p. 39

TABLEAU 10

POPULATION DES MUNICIPALITES FUSIONNEES (AVANT FUSION)

Unité de regroupement-Québec

Municipalités fusionnées	Année de fusion	Population
Québec	-	186,088 (1)
Les Saules	1970	7,500 (2)
Duburger	1970	10,000 (3)
Neufchâtel	1971	8,500 (3)
Charlesbourg-Ouest	1973	1,745 (1)

Unité de regroupement-Charlesbourg

Municipalités fusionnées	Année de fusion	Population (4)
Charlesbourg		38,700
Orsainville	1976	16,600
Notre-Dame des Laurentides		5,460
Charlesbourg-Est		1,530

Unité de regroupement-Beauport

Municipalités fusionnées	Année de fusion	Population (4)
Beauport		16,000
Giffard		14,000
Courville		6,520
Montmorency	1976	4,690
Villeneuve		4,518
St-Michel Archange		3,150
Ste-Thérèse de Lisieux		2,900

Unité de regroupement Sainte-Foy

Municipalités fusionnées	Année de fusion	Population (2)
Sainte-Foy	1971	58,700
Paroisse de L'Ancienne-Lorette		7,350

Unité de regroupement-Val-Bélair

Municipalités fusionnées	Année de fusion	Population (1)
Bélair	1973	4,505
Val St-Michel		2,050

(1) Statistique Canada, 1971

(2) Bureau de la statistique du Québec, 1969

(3) Bureau de la statistique du Québec, 1970

(4) Bureau de la statistique du Québec, 1974

1

Les municipalités se fusionnant à ces villes, s'annexaient à des entités populeuses pourvoyeuses de services. On sait que déjà à l'époque, les citoyens réclamaient des gouvernements municipaux plus de sécurité, plus de confort, bref tous les services que la technologie moderne pouvait leur fournir. Le niveau de services de municipalités voisines mieux organisées parce que plus populeuses n'était donc pas sans causer de pressions aux administrations des petites entités. Une sorte de désir d'homogénéité des besoins et des aspirations faisant fi des limites administratives a sans doute marqué le processus de fusion dans les cas particuliers des regroupements autour de Québec, Charlesbourg et Sainte-Foy.

L'ancienne ville de Neufchâtel, pour ne citer qu'un exemple, vivait cette situation. Dans l'étude de fusion concernant Québec et cette ville, on effectue une description des services offerts par les 2 municipalités; évidemment, une des conclusions qui en résulte est que le niveau de services à Neufchâtel sera considérablement amélioré à la suite d'un regroupement avec Québec. De toute façon, peut-on lire"une telle amélioration ne pourrait être réalisée autrement avant une quinzaine d'années si l'on tient compte de la capacité de payer des contribuables" (1).

(1) Etude de fusion, ville de Québec et ville de Neufchâtel. 1970, p. 62.

Les 2 autres unités de regroupement, Beauport et Val Bélair ne présentaient pas ces mêmes caractéristiques en ce qui a trait au niveau de services, du moins elles semblent moins évidentes. Dans le cas de Beauport, l'écart entre les municipalités fusionnées n'est pas aussi frappant que dans le cas de Québec ou Sainte-Foy par exemple. Il s'agit d'un regroupement autour de 2 pôles d'importance à peu près égale (Beauport et Giffard) complété par des municipalités moins populeuses, mais généralement bien organisées sur le plan des services municipaux et localisées dans un tissu urbain homogène, celui de la Côte de Beauport. Il faut cependant admettre que Beauport et Giffard s'avéraient des municipalités mieux équipées sur le plan des services municipaux.

"Seulement Beauport et Giffard des municipalités en question, ont atteint la taille qui leur permet de rendre à la population tous les services requis" (1)

(1) FORTIER, HAWEY et Cie, op. cit., p. 48.

2.1.3 La taxation

Ce thème est relié de très près à celui de la dette, traité à la section 2.1.1, où nous avons fait le constat d'un endettement accru de plusieurs municipalités de la C.U.Q. avant les fusions des années soixante-dix. Une des conséquences directes d'une dette accaparante est que la part du budget que les municipalités doivent y consacrer (service de la dette) augmente de façon importante laissant aux administrations municipales moins de marge de manoeuvre pour diffuser les services à la population. Comme il est inconcevable de diminuer la qualité et la quantité de services, les municipalités doivent taxer les contribuables de sorte à équilibrer le budget.

"Si la fusion de Québec et de Ville Les Saules ne se réalise pas, le Conseil de Ville Les Saules n'aura pas d'autre choix que d'augmenter les taxes ou de réduire les services essentiels, ce qui est impensable" (1).

(1) Etude de fusion ville de Québec et Ville Les Saules, 1969,
p. II.2.

Le taux de la taxe foncière s'avère depuis plusieurs années un des moyens les plus fréquemment utilisés pour hausser les revenus municipaux. Les administrations municipales se voient contraintes d'augmenter ce taux et il en résulte une surtaxation de l'évaluation imposable.

Le tableau 11 contient le taux de la taxe foncière générale des municipalités de la C.U.Q. en 1970. Précisons que parmi les municipalités ayant connu de fortes augmentations de leur taux de la taxe foncière générale avant les fusions, Val Saint-Michel a vu le sien augmenter de 300% annuellement entre 1970 et 1972, tandis que Montmorency et Courville ont connu des évolutions respectives de 21% et 19% par année à ce chapitre, entre 1970 et 1974. Notons enfin, que comme ce taux n'inclut pas les autres taxes, il ne représente qu'un aspect de la taxation municipale.

TABLEAU 11

TAUX DE LA TAXE FONCIERE GENERALE DES MUNICIPALITES

DE LA C.U.Q. EN 1970 (1)

		1970
Municipalités	Taux de la taxe foncière générale	
1. Québec		1.16
2. Sainte-Foy		1.00
3. Charlesbourg		1.00
4. Beauport		1.00
5. Sillery		.90
6. Giffard		.65
7. Orsainville		1.05
8. Duberger		.95
9. Loretteville		1.25
10. Vanier		.36
11. Neufchâtel		1.00
12. Ancienne-Lorette (Ville)		.60
13. Courville		1.10
14. L'Ancienne-Lorette (paroisse)		.75
15. Montmorency		.60
16. Notre-Dame des Laurentides		.75
17. Bélair		1.25
18. Villeneuve		.55
19. Saint-Félix du Cap-Rouge		.40
20. Saint-Augustin de Desmaures		.40
21. Saint-Emile		.90
22. Sainte-Thérèse de Lisieux		.85
23. Val Saint-Michel		.10
24. Lac Saint-Charles		1.00
25. Charlesbourg-Est		.70
26. Charlesbourg-Ouest		1.25

- (1) Le taux de taxation de Ville Les Saules n'apparaît pas dans ce tableau puisque son annexion à Québec débutait officiellement le 1er Janvier 1970. Le taux de la taxe foncière générale de cette municipalité était de .70\$ en 1969.

2.1.4 Une importance relative décroissante à l'échelle régionale

Contrairement aux 3 thèmes précédents qui reflétaient plus souvent qu'autrement la situation prévalant chez les petites municipalités impliquées dans les regroupements, l'aspect politique à l'intérieur de la C.U.Q. concerne plus spécifiquement les 4 grandes agglomérations de la région où une sorte de concurrence au niveau de la représentation au Conseil de la C.U.Q. s'est manifestée.

La ville de Québec, à l'époque des fusions, était sérieusement touchée par un ralentissement de sa croissance démographique qui prenait la tournure d'une décroissance par moment alors que la région connaissait un accroissement assez rapide de sa population.

"C'est donc dire que l'importance relative de Québec a tendance à diminuer, du moins en ce qui concerne la population" (1).

Son territoire étant près du point de saturation, il fallait à la ville de nouveaux espaces à développer.

La ville de Sainte-Foy a connu une évolution démographique des plus intéressantes entre 1950 et 1970. En effet, de 9,000 habitants, la population de cette ville est passée à près de 60,000 habitants. Compte tenu qu'une partie importante du territoire de Sainte-Foy était développée, une fusion avec la paroisse de L'Ancienne-Lorette ajoutait considérablement aux opportunités de développement de la ville à long terme, en plus de grossir de quelques milliers d'habitants le chiffre de la population fidéenne.

(1) Etude de fusion ville de Québec et Ville Les Saules. 1970, p.63

L'hégémonie de Québec et la montée fulgurante de Sainte-Foy sur le plan démographique, plaçait les villes de Charlesbourg et Beauport (1) dans une position où il y avait lieu de craindre une sous-représentation au sein de la C.U.Q. Québec et Sainte-Foy avaient procédé à des fusions entre 1970 et 1973 et de nouveaux regroupements semblaient la meilleure solution pour raffermir la position des 2 autres "grands" au sein de l'organisme régional, d'autant plus que rien n'était fixé quant aux pouvoirs que se verrait attribuer la C.U.Q. dans l'avenir.

"Il est clair que face à un conseil où les voix (...) sont réparties au prorata de la population, les municipalités de banlieue doivent concerter leurs efforts, car autrement elles se verront astreintes aux orientations de la ville principale, soit en l'occurrence Québec"... (2).

(1) Il serait plus exact de dire: Les pôles de Charlesbourg-Orsainville et de Beauport-Giffard.

(2) FORTIER, HAWEY et cie, op.cit., p. 40.

Un projet de fusion municipale s'énorgueillit habituellement de proposer une structure administrative permettant d'atteindre efficacement les objectifs tant publics que privés de la collectivité et ce au meilleur coût possible. Comme il y a rarement unanimité au niveau des objectifs collectifs poursuivis, la fusion aurait pour avantage de proposer un cadre moins concurrentiel où le consensus chez les intervenants est plus facile à obtenir résultat d'un partage des mêmes intérêts, d'objectifs globaux et d'avantages complémentaires. Bref, par sa vision élargie des problèmes, l'administration résultant de la fusion de 2 ou plusieurs municipalités devrait être en mesure de rencontrer les besoins caractérisant l'ensemble regroupé.

On pourrait étendre substantiellement la liste des objectifs généraux du regroupement municipal. Nous allons plutôt revenir au contexte de la région de la Capitale et procéder à l'identification des attentes placées dans les fusions auxquelles ont participé plusieurs municipalités de la C.U.Q. entre 1970 et 1976.

Tel que mentionné précédemment (section 2) la fusion municipale n'est une démarche isolée. Néanmoins, chaque regroupement possède des particularités que lui sont propres et surtout des objectifs spécifiques. Cela explique en bonne partie pourquoi des municipalités ayant chacune leur individualité depuis plusieurs années acceptent de se fusionner et croient fermement en la viabilité de leur projet. Dans les pages qui suivent, se succèdent une série de fiches ou tableaux descriptifs énumérant, pour chacune des fusions mentionnées, les avantages anticipés à l'époque de leur mise en branle.

TABLEAU 12

FUSION QUEBEC - LES SAULES

Avantages anticipés (1)A - Les Saules:

- amélioration des services;
- diminution nette des comptes de taxes pour les propriétés résidentielles même avec l'amélioration des services;
- accélération du développement du territoire.

B - Québec:

- obtention de territoires à développer permettant à la ville de conserver son importance relative dans le Québec métropolitain.

(1) Etude de fusion ville de Québec et Ville Les Saules. 1969, pp. 62 et 63.

TABLEAU 13

FUSION QUEBEC - DUBERGER

Avantages anticipés (1)A - Duberger:

- amélioration des services;
- en général, diminution marquée des comptes de taxes, même avec une importante amélioration du niveau de services fournis à la population;
- disparition de l'inégalité fiscale causée par les taxes d'améliorations locales;
- accélération du développement du territoire.

B - Québec:

- établissement de la continuité du territoire de la ville de Québec avec le district Les Saules;
- agrandissement du territoire.

(1) Etude de fusion ville de Québec et ville de Duberger 1970, pp 65 à 67

TABLEAU 14

FUSION QUEBEC - NEUFCHATEL

Avantages anticipés (1)A - Neufchâtel:

- amélioration des services;
- en général, diminution marquée des comptes de taxes, même avec une importante amélioration du niveau de services fournis à la population;
- disparition de l'inégalité fiscale causée par les taxes d'améliorations locales;
- accélération du développement du territoire.

B - Québec:

- obtention de territoires à développer permettant à la ville de conserver son importance relative dans le Québec métropolitain.

(1) Etude de fusion ville de Québec et ville de Neufchâtel, 1970,
p. 62-63-64.

TABLEAU 15

FUSION QUEBEC - CHARLESBOURG-OUEST

Avantages anticipés (1)A - Charlesbourg-Ouest:

- amélioration des services;
- augmentation immédiate de la valeur marchande des terrains non-construits, notamment des fermes;
- mise en valeur du territoire financièrement possible;
- diminution des primes d'assurance-incendie de la majorité des contribuables.

B - Québec:

- établissement d'un regroupement des districts Limoilou, Duberger et Neufchâtel, facilitant ainsi l'opération des services municipaux;
- acquisition d'un vaste territoire situé à quelques minutes du centre-ville;
- agrandissement du territoire.

(1) - Etude de fusion ville de Québec et ville de Charlesbourg-Ouest. 1970 p.33-34-35.

- Ministère des Affaires municipales, op.cit. p.40.

TABLEAU 16

FUSION CHARLESBOURG - ORSAINVILLE

CHARLESBOURG-EST - NOTRE-DAME DES LAURENTIDES

Avantages anticipés (1)A - Charlesbourg:

- obtention de nouveaux territoires pouvant accueillir les développements futurs.

B - Orsainville:

- obtention de nouveaux territoires pouvant accueillir les développements futurs;
- amélioration des services;
- diminution des primes d'assurance-incendie de la majorité des contribuables;
- possibilité de répartir les coûts d'opération sur une évaluation imposable plus considérable.

C - Charlesbourg-Est:

- amélioration des services;
- diminution des primes d'assurance-incendie de la majorité des contribuables;
- possibilité de répartir les coûts d'opération sur une évaluation imposable plus considérable;

D - Notre-Dame des Laurentides:

- amélioration des services;
- possibilité de répartir les coûts d'opération sur une évaluation imposable plus considérable.

(1) Ministère des Affaires municipales, op. cit., p. 111.

TABLEAU 17

FUSION BEAUPORT - GIFFARD - VILLENEUVE - COURVILLE - MONTMORENCY

SAINTE-THERESE DE LISIEUX - SAINT-MICHEL ARCHANGE

Avantages anticipés (1)A - Beauport:

- amélioration de la qualité de certains services;
- meilleure stabilisation du taux de la taxe foncière;
- poursuite de l'amélioration de la structure administrative municipale sans frais supplémentaires pour les contribuables;
- augmentation des possibilités d'obtenir l'aide des gouvernements supérieurs pour la réalisation des travaux de rénovation urbaine et d'aménagement des battures;
- tirer profit de subventions supplémentaires par suite de l'accroissement de la population.

B - Giffard:

- diminution de taxes pour les contribuables et meilleure stabilisation du taux de la taxe foncière;
- récupération du territoire de Saint-Michel Archange divisant la municipalité en 2;
- amélioration des services de police et d'incendie;
- augmentation des possibilités d'obtenir l'aide des gouvernements supérieurs pour la réalisation des travaux de rénovation urbaine et d'aménagement des battures;
- tirer profit de subventions supplémentaires par suite de l'accroissement de la population.

C - Villeneuve:

- importante réduction de taxes pour plus de la moitié des contribuables et meilleure stabilisation du taux de la taxe foncière;
- amélioration considérable des services de police et d'incendie;
- amélioration de la structure administrative municipale sans frais supplémentaires;
- meilleure répartition du fardeau financier du stade couvert (aréna Gilles Tremblay);
- tirer profit de subventions supplémentaires obtenues par suite de l'accroissement de la population.

D - Courville:

- diminution du taux moyen de taxation;
- amélioration des services de police, d'incendie et de loisirs;
- disparition des problèmes créés par le manque de personnel aux travaux publics et l'exiguité des locaux pour l'entreposage de la machinerie;
- tirer profit de subventions supplémentaires obtenues par suite de l'accroissement de la population;
- possibilité de répartir les coûts d'opération sur une évaluation plus considérable.

E - Montmorency:

- diminution du taux moyen de taxation et meilleure stabilisation du taux de la taxe foncière;
- amélioration des services de police et de loisirs;
- augmentation des possibilités d'obtenir l'aide des gouvernements supérieurs concernant la rénovation urbaine;
- amélioration de la structure administrative municipale sans frais supplémentaires;
- tirer profit de subventions supplémentaires par suite de l'accroissement de la population;
- possibilité de répartir les coûts d'opération sur une évaluation plus considérable.

F - Sainte-Thérèse de Lisieux:

- disparition des taxes de secteurs;
- réduction de la taxe d'aqueduc et d'égouts;
- diminution de taxes pour certains contribuables;
- meilleure stabilisation du taux de la taxe foncière;
- amélioration de tous les services;
- meilleures possibilités de développer de façon rationnelle le territoire;
- amélioration de l'administration municipale sans frais supplémentaires;
- possibilité de répartir les coûts d'opération sur une évaluation plus considérable.

G - Saint-Michel Archange:

- aucun avantage anticipé.

- (1) - FORTIER, HAWEY et Cie: Etude sur les possibilités de fusion: cité de Giffard, ville de Beauport, ville de Courville, ville de Villeneuve, ville de Montmorency et corporation municipale de Sainte-Thérèse de Lisieux. 1970, pp. 171 à 176.
- QUEBEC, Ministère des Affaires municipales: Etude des implications financières et administratives du regroupement de vingt-cinq municipalités de la Rive-Nord du Québec métropolitain en trois ou quatre unités de regroupement. 1972, pp. 149 et 150.
 - VILLE DE BEAUPORT: dossier de fusion.
 - LATOUCHE Guy et Bruno BELANGER. Le regroupement municipal à l'intérieur de la côte de Beauport. 1983, pp.120 à 139.

TABLEAU 18

FUSION SAINTE-FOY - PAROISSE DE L'ANCIENNE-LORETTE

Avantages anticipés (1)A - Sainte-Foy:

- mise en valeur du centre commercial et industriel de part et d'autre du boulevard Charest;
- devenir, au point de vue territorial, la ville la plus vaste de la région avec en plus un aéroport dans ses limites;
- donner une orientation nouvelle aux développements résidentiels unifamiliaux et multifamiliaux à l'aide du vaste territoire de la paroisse de L'Ancienne-Lorette;
- élaborer d'avantage dans le secteur des loisirs;
- corriger les zones résidentielles et industrielles aux limites des 2 municipalités.

B - Paroisse de l'Ancienne-Lorette:

- amélioration des services;
- identification à un secteur urbain très avantage;
- possibilité de financer les travaux de nature capitale aux mêmes conditions que la ville de Sainte-Foy;
- régler le problème de l'eau potable définitivement;
- augmentation de la valeur des propriétés dans la section sud.

(1) Rapport préliminaire sur l'étude de la fusion entre la municipalité de la paroisse de L'Ancienne-Lorette et la ville de Sainte-Foy.
1970, pp 88 à 94.

TABLEAU 19

FUSION BELAIR - VAL SAINT-MICHEL

Avantages anticipés (1)A - Bélair:

- obtention de subventions d'équilibre budgétaire;
- réduction du fardeau fiscal des contribuables;
- meilleures possibilités d'obtenir le prolongement du boulevard Henri IV;
- meilleures possibilités de régler le problème du transport en commun;
- amélioration de la situation au niveau des loisirs;
- meilleures possibilités d'obtenir la préparation d'un nouveau cadastre par le ministère des Terres et Forêts pour régler le problème de titres de propriété.

B - Val Saint-Michel:

- obtention de subventions d'équilibre budgétaire;
- évite l'annexion avec Sainte-Foy;
- meilleures possibilités de régler les problèmes d'aqueduc, d'égouts, de voirie, de vidanges, etc, causés par la situation géographique irrégulière de Val Saint-Michel entouré par Bélair;
- amélioration des services municipaux par l'unification du personnel et des équipements des municipalités;
- coordination et planification du développement avec contrôle strict au point de vue financier et densification du territoire;
- meilleures possibilités d'obtenir le prolongement du boulevard Henri IV;
- meilleures possibilités de régler le problème du transport en commun;
- amélioration de la situation au niveau des loisirs;
- réduction du fardeau fiscal des contribuables.

(1) Ministère des Affaires municipales: dossier de fusion Val Bélair

2.2.1 Unité de regroupement - Québec

Québec a procédé à l'annexion de 4 municipalités, au cours de 4 fusions distinctes, entre 1970 et 1973. Cette ville a en quelque sorte inauguré le mouvement de regroupement municipal au sein de la C.U.Q.

Suite à l'analyse des tableaux 12 à 14, il apparaît que pour Québec, le principal point militant en faveur des annexions s'avérerait l'obtention de nouveaux territoires pouvant permettre à la ville de poursuivre son développement et ainsi conserver son poids à l'intérieur de la région métropolitaine.

...."le principal avantage pour la ville de Québec serait l'agrandissement de son territoire..." (1).

(1) Etude de fusion ville de Québec et ville de Neufchâtel. 1970.
p. 27

On se rappelle qu'au chapitre des problèmes soulevés par les municipalités avant les fusions, un des thèmes retenus concernait l'importance relative des municipalités dans la structure politique régionale. Québec, la ville la plus importante sur le plan démographique au sein de la C.U.Q., visait un maintien de son poids politique dans la région. Plus précisément, la ville poursuivait un objectif d'accroissement de sa population. Son territoire étant près du point de saturation, l'annexion des municipalités de Les Saules, Duberger, Neufchâtel et Charlesbourg-Ouest, dont les territoires étaient à l'époque très peu urbanisés, s'avérait un moyen de réaliser cet objectif.

"La fusion Neufchâtel-Québec permettra à la ville de Québec de doubler son territoire (augmentation de 117%), ce qui est certainement intéressant si l'on considère que son territoire est presque entièrement développé. Une expansion de cette envergure lui permettra d'accroître son importance en tant que capitale tout en augmentant son importance relative à l'intérieur de la région de Québec et de la Communauté urbaine" (1).

Considérant qu'une croissance démographique des plus optimistes était anticipée pour la région à l'époque, Québec désirait annexer des territoires propices à l'urbanisation. Les municipalités de Les Saules, Duberger, Neufchâtel et Charlesbourg-Ouest allaient lui permettre de s'assurer une part du développement urbain et de compenser l'exode d'une partie de sa population vers les municipalités de banlieue. Par exemple, l'annexion de Charlesbourg-Ouest en 1973 a amené, 2 ans plus tard, le lancement du projet Lebourneuf.

(1) Etude de fusion ville de Québec et ville de Neufchâtel, 1970
p. 64.

Sur une période de 10 ans, la ville de Québec prévoyait la construction de 13,000 logements, ce qui aurait porté la population du nouveau quartier à plus de 50,000 habitants.

Québec comptait également rentabiliser les annexions. Les projections de la ville prévoyaient un programme d'investissement dans les nouveaux districts pour permettre l'arrivée de nouveaux habitants. Une densification appropriée devait causer un accroissement de revenus servant à défrayer les coûts d'investissement et de services. Pour le regroupement Québec - Les Saules par exemple, le point mort de la fusion devait se situer entre 1975 et 1976:

"C'est à cette date que la fusion passera le seuil de rentabilité, c'est-à-dire que les rentrées fiscales du district Les Saules seront égales aux déboursés annuels dans ce même district" (1).

Pour l'ensemble des municipalités fusionnées à Québec, soit Les Saules, Duberger, Neufchâtel et Charlesbourg-Ouest, les avantages prévus par un regroupement municipal avec Québec sont similaires. Essentiellement, ils se résument à:

- une amélioration des services;
- une diminution des comptes de taxes (sauf pour Charlesbourg-Ouest)
- une accélération du développement du territoire.

(1) Etude de fusion ville de Québec et Ville Les Saules. 1969. p. 60.

Une amélioration des services dans ces municipalités s'avérait un progrès difficile à réaliser si l'on tient compte de leur situation financière. Or, par la fusion, la ville de Québec s'engageait à fournir aux contribuables des nouveaux districts les mêmes services, en quantité et en qualité, qu'elle fournissait alors à ses propres contribuables, sauf pour quelques cas biens précis sur lesquels les municipalités devaient conclure des ententes.

De plus, même avec une importante amélioration du niveau de services, la fusion avait comme avantage de diminuer de façon marquée les comptes de taxes des propriétaires résidentiels; sauf pour Charlesbourg-Ouest cependant où l'on prévoyait une augmentation de taxes de l'ordre de 42% pour les propriétés résidentielles (1).

Par ailleurs, on qualifiait le financement de ses municipalités comme étant assez lourd. Elles pouvaient donc difficilement songer à emprunter à long terme d'autres sommes importantes sans que d'importantes répercussions ne se fassent sentir au niveau de la taxation. Par un regroupement municipal avec Québec, elles avaient comme objectif de poursuivre leur développement. Avec le pouvoir d'emprunt considérable de cette ville, les possibilités d'accélérer le développement des territoires de Les Saules, Duberger, Neufchâtel et Charlesbourg-Ouest semblaient meilleures.

(1) Etude de fusion ville de Québec et municipalité de Charlesbourg-Ouest. 1970 p. 34.

En bref, il apparaît que les fusions dans lesquelles Québec fut impliqué avaient des objectifs différents selon que l'on se place du côté de cette ville ou de celui des municipalités annexées. Québec visait principalement à renouveler son potentiel de développement tandis que du côté de Les Saules, Duberger, Neufchâtel et Charlesbourg-Ouest on souhaitait vivre au rythme de la ville-centre pour profiter d'avantages aux niveaux des services et de la taxation ainsi que pour financer le développement.

Comme la plupart des fusions, celle impliquant les municipalités de Charlesbourg, Orsainville, Charlesbourg-Est et Notre-Dame des Laurentides se caractérise par la présence de 2 types distincts d'entités municipales au niveau de la superficie de territoire occupé: D'une part, les villes de Charlesbourg (11.6 kilomètres carrés) et Orsainville (7.5 kilomètres carrés) dont les territoires étaient occupés dans des proportions respectives de 90% et 50%, en 1971; d'autre part, les municipalités de Charlesbourg-Est (13.1 kilomètres carrés) et Notre-Dame des Laurentides (35.3 kilomètres carrés) qui étaient très peu urbanisées à l'époque.

"Quant aux autres municipalités, soit Notre-Dame des Laurentides et la Corporation municipale de Charlesbourg-Est, leur territoire est à peu près inoccupé et s'avère très utile pour les développements futurs de cette unité de regroupement" (1).

La fusion permettait aux villes de Charlesbourg et Orsainville de faire l'acquisition de nouveaux espaces à bâtir. L'agrandissement du territoire constituait un avantage propre à ces 2 villes (voir tableau 16 en pages précédentes). L'annexion de Charlesbourg-Est et Notre-Dame des Laurentides leur procurait une meilleure sécurité face aux pressions des développements futurs.

La fusion permettait également aux municipalités impliquées de regrouper leurs ressources (population) et de former un front commun au sein de la C.U.Q. pour faire en sorte que cette partie du territoire jouisse d'une représentation efficace sur le plan régional. Le tableau 20 démontre le poids démographique des municipalités de la C.U.Q. en 1975, à l'aube de la fusion des municipalités de Charlesbourg,

(1) QUEBEC, ministère des Affaires municipales, op. cit., p. 80.

TABLEAU 20

POPULATION DES MUNICIPALITES DE L'UNITE DE REGROUPEMENT

CHARLESBOURG ET DE LA C.U.Q. EN 1975

<u>Municipalité</u>	<u>Population</u>	<u>% / C.U.Q.</u>
1. Québec	187,533	42.9
2. Sainte-Foy	75,500	17.3
3. <u>Charlesbourg</u>	36,850	8.4
4. Beauport	15,500	3.5
5. <u>Orsainville</u>	15,017	3.4
6. Sillery	14,000	3.2
7. Giffard	13,800	3.2
8. Loretteville	12,500	2.9
9. Vanier	11,000	2.5
10. Ancienne-Lorette	9,800	2.2
11. Val-Bélair	8,322	1.9
12. Courville	6,559	1.5
13. <u>Notre-Dame des Laurentides</u>	5,449	1.2
14. Montmorency	4,895	1.1
15. Villeneuve	4,314	1.0
16. Saint-Félix de Cap-Rouge	3,439	.8
17. Saint-Augustin de Desmaures	3,100	.7
18. Sainte-Thérèse de Lisieux	2,900	.6
19. Saint-Emile	2,885	.6
20. Lac Saint-Charles	2,483	.6
21. <u>Charlesbourg-Est</u>	1,614	.4
Total C.U.Q.	437,460	100
<u>Unité de regroupement-Charlesbourg</u>	<u>58,930</u>	<u>13.5</u>

(1) Bureau de la statistique du Québec.

Orsainville, Charlesbourg-Est et Notre-Dame des Laurentides.

Charlesbourg, la municipalité la plus importante de cette unité de regroupement, était la ville la mieux organisée des entités concernées par cette fusion. La fusion offrait le net avantage aux municipalités d'Orsainville, Charlesbourg-Est et Notre-Dame des Laurentides d'ajuster leurs niveaux de services municipaux à celui de la ville de Charlesbourg. Plus particulièrement, Charlesbourg-Est et Notre-Dame des Laurentides comptaient bénéficier de cet avantage spécifique au regroupement. D'importants travaux d'infrastructures visant à doter une importante partie de leur population des services essentiels (aqueduc, égout) étaient à effectuer et les contribuables de ces municipalités auraient subi à hauts coûts les conséquences d'une telle opération.

La fusion procurait donc à Charlesbourg-Est et Notre-Dame des Laurentides 2 avantages dominants:

- accession à un niveau de services très élevé comparativement à celui qu'elles possédaient à l'époque;
- répartition des coûts de nivellement de services (normalisation) sur l'évaluation imposable de la nouvelle ville naissant du regroupement.

2.2.3 Unité de regroupement - Beauport

La fusion des municipalités de la Côte de Beauport s'est produite à la même date que celle impliquant Charlesbourg, soit le 1er janvier 1976. Les municipalités concernées par ce regroupement sont Beauport, Giffard, Courville, Montmorency, Villeneuve, Sainte-Thérèse de Lisieux et Saint-Michel Archange. On ne peut affirmer qu'une de ces municipalités était à l'époque à tout point de vue plus importante que les autres. Certes, il existait des disparités considérables entre certaines d'entre elles, mais cette situation différait totalement de celle vécue dans les unités de regroupement de Québec, Sainte-Foy et Charlesbourg où l'écart entre les municipalités fusionnées était plutôt manifeste.

Dans le cas de l'unité de regroupement Beauport, on doit de préférence considérer un tandem composé de 2 municipalités, Beauport et Giffard, un peu plus importantes que les autres sur le plan démographique et également mieux organisées. Beauport était la municipalité la plus peuplée de la Côte, on l'appelait couramment la municipalité-mère. Giffard possédait une population inférieure en nombre à celle de Beauport; elle diffusait par contre les meilleurs services parmi les municipalités de la Côte et était dotée d'une administration saine.

Le facteur territorial, c'est-à-dire l'acquisition de vastes espaces à développer par la municipalité la plus importante d'une unité de regroupement, ne s'est pas avéré le facteur le plus déterminant lors de cette fusion. Cette situation s'explique par le fait que les 2 municipalités autour desquelles s'est effectuée la fusion ne pouvaient logiquement avoir comme principal objectif d'agrandir leurs territoires dans le but d'accueillir les nouveaux développements étant donné que celui de Giffard n'était occupé que dans une proportion d'environ 40% (1971) et que la ville de Beauport avait fusionné, en 1967, la municipalité de Beauport-Ouest, un vaste territoire peu urbanisé doté d'un potentiel de développement des plus intéressants. En fait, la plus vaste partie du territoire à développer sur la Côte de Beauport était située à l'intérieur des municipalités de Sainte-Thérèse de Lisieux et Beauport (dans sa partie nord). Seule la municipalité de Montmorency pouvait véritablement poursuivre un objectif d'agrandissement du territoire car la superficie de cette municipalité était presque entièrement urbanisée.

Cette précision étant accomplie, il ne faut cependant pas prendre pour acquis que la représentation au sein de la C.U.Q. n'a exercé aucune influence dans la décision de fusionner les municipalités de la Côte de Beauport. Au contraire, ce facteur a exercé une influence aussi considérable que dans le cas de Charlesbourg.

... "sur le plan politique, une fusion serait avantageuse parce que le représentant du secteur 5 serait mandaté par l'ensemble de la population" (1).

(1) FORTIER, HAWEY et Cie, op. cit., p. 40.

Le tableau 21 permet d'observer le poids démographique des municipalités de la Côte de Beauport de façons individuelle ou regroupée avant la fusion.

Parmi les objectifs de cette fusion s'inscrit la récupération du territoire de Saint-Michel Archange par la ville de Giffard. Le territoire de cette municipalité était enclavé dans celui de Giffard séparant ainsi la ville de Giffard en 2 parties. Cette situation n'était pas sans causer certains problèmes de planification.

Comme le niveau de services était porté à celui que possédaient les villes de Beauport et Giffard, les plus petites municipalités de l'unité de regroupement Beauport devaient bénéficier d'une amélioration des services municipaux et ainsi tirer avantage d'une fusion à ce chapitre.

Le tableau 17 présente pour cette unité de fusion les avantages prévus à l'époque pour chacune des municipalités concernées par le regroupement. On remarque que plusieurs avantages anticipés se répètent d'une municipalité à l'autre et qu'un objectif général était à la base de cette fusion tout comme ce fut le cas à Québec, Sainte-Foy et Charlesbourg d'ailleurs. Notons que pour ces fusions l'acquisition de territoires à développer constituait un objectif de premier ordre (1).

(1) Il faut cependant admettre que l'annexion d'une municipalité comme Sainte-Thérèse de Lisieux n'est pas sans rappeler l'annexion de Charlesbourg-Est et Notre-Dame des Laurentides par Charlesbourg et Orsainville. Les pressions du développement sur le territoire de Sainte-Thérèse de Lisieux soulevaient des interrogations à savoir si cette municipalité de moins de 3,000 habitants possédait les ressources nécessaires pour satisfaire les promoteurs convoitant son potentiel de développement. Cette municipalité devait de plus envisager de procéder à la réalisation de travaux d'infrastructures pour pallier à son problème d'alimentation en eau potable et étendre son réseau d'égouts à la grandeur du territoire bâti.

TABLEAU 21

POPULATION DES MUNICIPALITES DE L'UNITE DE REGROUPEMENT

BEAUPORT (1) ET DE LA C.U.Q. EN 1975

<u>Municipalité</u>	<u>Population</u>	<u>% / C.U.Q.</u>
1. Québec	187,533	42.9
2. Sainte-Foy	75,500	17.3
3. Charlesbourg	36,850	8.4
4. Beauport	15,500	3.5
5. Orsainville	15,017	3.4
6. Sillery	14,000	3.2
7. Giffard	13,800	3.2
8. Loretteville	12,500	2.9
9. Vanier	11,000	2.5
10. Ancienne-Lorette	9,800	2.2
11. Val-Bélair	8,322	1.9
12. Courville	6,559	1.5
13. Notre-Dame des Laurentides	5,449	1.2
14. Montmorency	4,895	1.1
15. Villeneuve	4,314	1.0
16. Saint-Félix du Cap-Rouge	3,439	.8
17. Saint-Augustin de Desmaures	3,100	.7
18. Sainte-Thérèse de Lisieux	2,900	.6
19. Saint-Emile	2,885	.6
20. Lac Saint-Charles	2,483	.6
21. Charlesbourg-Est	1,614	.4
Total C.U.Q.	437,460	100
<u>Unité de regroupement Beauport</u>	<u>47,968</u>	<u>11</u>

(1) A l'exception de la municipalité de Saint-Michel Archange.

Source: Bureau de la statistique du Québec

Or, d'après le tableau 17, il y avait avantage à fusionner les municipalités de la Côte pour les considérations énumérées ci-dessous qui rejoingnaient l'ensemble des municipalités impliquées (2):

- amélioration des services (sauf pour Giffard);
- meilleure stabilisation du taux de la taxe foncière et/ou diminution du taux de la taxe foncière;
- augmentation des possibilités d'obtention d'octrois gouvernementaux pour la réalisation de différents projets.

La formation de la nouvelle ville de Beauport en 1976, diffère donc des fusions orchestrées autour de Québec, Sainte-Foy et Charlesbourg au niveau de certains objectifs à la base du regroupement.

- (2) Sauf pour la municipalité de Saint-Michel Archange pour qui la fusion n'apportait aucun avantage comme tel.

2.2.4 Unité de regroupement - Sainte-Foy

La fusion de ces 2 municipalités s'est produite en 1971. Il s'agissait à l'époque, du quatrième regroupement municipal à se produire sur le territoire de la C.U.Q. depuis la formation de cet organisme régional, les 3 premiers regroupements ayant impliqué Québec avec Les Saules, Duberger et Neufchâtel.

La ville de Sainte-Foy a connu une forte évolution de population principalement entre 1950 et le début des années soixante-dix. A cette date, la C.U.Q. et les municipalités de banlieue ressortaient comme les cibles de cette croissance. Au début de cette décennie (1970), le territoire de la ville de Sainte-Foy était urbanisé dans une proportion d'environ 62%. La ville ne faisait donc pas nécessairement face à un problème de saturation du territoire par suite de l'expansion récente de sa fonction domiciliaire. Cependant, compte tenu des prévisions de population et du contexte de l'époque, alors que le mouvement de fusion municipal était enclenché dans la région, une fusion avec la paroisse de L'Ancienne-Lorette procurait à la ville de Sainte-Foy d'excellentes possibilités de développement à long terme (agrandissement du territoire de 88%) et consolidait sa position sur l'échiquier régional.

Quant à la paroisse de L'Ancienne-Lorette, elle était à la croisée des chemins. Cette municipalité, qui en 1969, comptait environ 7 350 âmes et dont le territoire urbanisé représentait environ 17% de la superficie totale municipale, subissait des pressions de la part des propriétaires fonciers réclamant une importante amélioration des services municipaux. En somme, les citoyens désiraient être desservis par les services essentiels d'égouts et d'aqueduc, tel qu'offert chez les municipalités voisines. De leur côté, les promoteurs et les propriétaires de terrains à développer sollicitaient la ville quant à la réalisation de tels travaux d'infrastructures pour permettre la poursuite du développement. La municipalité entrevoyait difficilement la réalisation des travaux de normalisation et le développement futur du territoire sans que d'importantes répercussions sur la taxation des contribuables ne se manifestent.

..."il serait important que des modifications soient apportées à l'aqueduc, aux égouts et à la voirie. Or, il est certain qu'une fusion est importante pour l'Ancienne-Lorette car elle permettrait de faire participer tout le territoire au coût des modifications. Les contribuables de l'Ancienne-Lorette veraient donc leurs services améliorés, mais ne devraient en défrayer qu'une partie du coût, le reste étant assuré par la ville de Sainte-Foy". (1).

(1) Rapport préliminaire sur l'étude de la fusion entre la municipalité de la paroisse de L'Ancienne-Lorette et la ville de Sainte-Foy 1970, p. 85.

2.2.5 Unité de regroupement - Val Bélair

Le territoire de Val Saint-Michel (4.5 kilomètres carrés) était enclavé à l'intérieur de celui de Bélair (65 kilomètres carrés) jusqu'au premier janvier 1974 date de la fusion de ces 2 municipalités. Toutes deux dans une situation financière précaire, ces municipalités cherchaient à réduire leur fardeau fiscal moyen par \$100 d'évaluation imposable (1). Ce taux se chiffrait en 1973 à \$5.46 pour Bélair et à \$5.95 pour Val Saint-Michel. Par la fusion, un de leurs objectifs consistait à le ramener à environ \$4.50 pour tout le territoire.

En établissant le pourcentage qu'occupe le fardeau fiscal moyen par rapport au revenu moyen du propriétaire dans ces 2 municipalités, on constate qu'avant la fusion, en 1973, un propriétaire à Bélair utilisait 17% de son revenu moyen au paiement des taxes municipales et scolaires, tandis qu'un propriétaire à Val Saint-Michel en affectait 18.5%. Evidemment, ces taux étaient trop élevés en regard des normes financières établies par la Commission municipale du Québec qui prescrivent que le fardeau fiscal moyen d'un propriétaire ne doit dépasser 10% de son revenu.

(1) Le fardeau fiscal moyen par \$100 d'évaluation inclut toutes les taxes y compris la taxe scolaire.

En fait, Bélair et Val Saint-Michel misaient sur le regroupement pour obtenir des octrois gouvernementaux pouvant permettre la réduction de la charge fiscale globale de l'ensemble des contribuables. D'ailleurs, quelques subventions ne pouvaient être obtenues que par la fusion des 2 municipalités (1).

..."la nécessité impérieuse pour ces villes, d'obtenir de votre ministère, les octrois demandés, afin que dans le cadre d'une fusion municipale, le fardeau fiscal de chaque contribuable puisse être ramené à un niveau acceptable" (2).

Le tableau 19 fait état des avantages anticipés à l'époque par un regroupement des municipalités de Bélair et Val Saint-Michel. Notons que ces avantages sont identifiés tel quel comme des objectifs poursuivis par la nouvelle municipalité d'alors à l'intérieur du dossier de fusion. La plupart sont propres aux 2 municipalités; en somme, ils font état d'une problématique globale spécifique à l'ensemble de l'agglomération.

- (1) Subventions d'équilibre budgétaire du ministère des Affaires municipales.
- (2) Municipalités de Bélair et Val Saint-Michel: Mémoire au ministère des Affaires municipales, 1973 p.4

En bref, les administrations municipales de Bélair et Val Saint-Michel étaient confrontées à une série de problèmes propres à l'ensemble de leur territoire. Elles jugèrent profitable de réaliser la fusion pour procéder à une stratégie d'ensemble et surtout former un front commun auprès des instances gouvernementales pour obtenir des subventions dans le but de régler un problème financier devenu très préoccupant.

"Ces deux villes, après des études très poussées, en sont venues à la conclusion qu'il fallait une fusion entre les villes de Bélair et de Val Saint-Michel, afin de pouvoir non seulement centraliser l'administration publique, mais également de fournir un meilleur service aux contribuables du territoire, tout en normalisant le fardeau fiscal des contribuables, dans chacune des municipalités" (1).

La municipalité de Val Saint-Michel poursuivait également certains objectifs particuliers relativement à sa configuration géographique et affirme vouloir éviter la fusion avec Sainte-Foy, Ancienne-Lorette, Cap-Rouge et Saint-Augustin en plus de Bélair tel que proposé par le ministère des Affaires municipales en 1972 (2).

(1) Municipalité de Bélair et Val Saint-Michel, op.cit., p. 13.

(2) QUEBEC, ministère des Affaires municipales: Etude des implications financières et administratives du regroupement de vingt-cinq municipalités de la Rive-Nord du Québec métropolitain en trois ou quatre unités de regroupement. 1972, 188 pp.

4

2.2.6 Synthèse et observations

L'analyse des objectifs poursuivis par chacune des fusions réalisées sur le territoire de la C.U.Q. au cours des années soixante-dix permet d'observer une distinction entre les 5 unités de regroupement étudiées (Québec, Charlesbourg, Beauport, Sainte-Foy et Val Bélair). En fait, ces regroupements peuvent former 2 catégories.

- a) La première concerne les fusions impliquant des villes importantes sur le plan démographique d'une part et des municipalités de moindre importance à ce niveau d'autre part. Cette catégorie touche particulièrement les unités de regroupement de Québec, Charlesbourg et Sainte-Foy. Les principales caractéristiques des municipalités impliquées à l'intérieur d'une même unité de regroupement étant très différentes, il est évident que les objectifs poursuivis ne sont pas les mêmes selon qu'il s'agit de la ville importante et bien organisée (municipalité-mère) ou de la municipalité beaucoup moins peuplée et moins bien organisée (municipalité annexée). Les différenciations suivantes se posent au niveau de ces 2 types d'entités:

Municipalité-mère	Municipalité annexée
- Population élevée	- Population peu élevée
- Haut niveau de services	- Niveau de services peu élevé
- Administration structurée	- Appareil de gestion simplifié
- Territoire urbanisé dans une forte proportion	- Beaucoup de territoire à développer
- Pouvoir d'emprunt considérable	- Financement plutôt lourd

Ces distinctions et ces écarts font ressortir que des villes comme Québec, Charlesbourg (1) et Sainte-Foy ont annexé des territoires à développer et peu équipés en services municipaux. L'urbanisation de ces territoires et la normalisation des services municipaux s'avèrent donc les principales actions à poser au niveau des municipalités annexées à la suite des fusions pour ce qui est de ces unités de regroupement.

- b) La seconde catégorie n'englobe que 2 unités de regroupement, soit celles de Beauport et Val Bélair. Dans cette catégorie, les écarts entre les municipalités à l'intérieur d'une même unité de fusion ne sont pas aussi évidents et surtout il ne s'appliquent pas à tous les domaines du monde municipal (population, services, administration, finances, développement...).

(1) Les caractéristiques d'Orsainville apparentent cette municipalité à Charlesbourg beaucoup plus qu'à Charlesbourg-Est et Notre-Dame des Laurentides.

Dans le cas de Beauport, sans revenir sur les particularité propres à cette fusion, notons qu'il s'agit du regroupement de plusieurs municipalités comportant une série de similitudes tendant à unifier le territoire.

"Il n'existe aucune coupure de la trame urbaine entre ces différentes municipalités maintenant regroupées. Le rôle du développement, les activités économiques et même l'architecture ont suivi le même schéma d'urbanisation" (1).

Pour ce qui est de Val Bélair, les 2 entités ayant fusionné leurs territoires (Bélair et Val Saint-Michel) s'apparentaient d'une façon un peu différente, soit par la nature commune des problèmes municipaux vécus.

(1) URBATIQUE: Concept de réaménagement de la Côte de Beauport. 1971, p. 157.

3. LES ETUDES DE FUSION EFFECTUEES

3. LES ETUDES DE FUSION EFFECTUEES

En général, les regroupements municipaux sont précédés par une ou des études visant à prévoir l'impact de la fusion au niveau du territoire considéré. Toutes les fusions réalisées sur le territoire de la C.U.Q., entre 1970 et 1976, ont été devancées par des études. La liste qui suit fait état des fusions concernées par de telles études:

- fusion Québec - Les Saules;
- fusion Québec - Neufchâtel;
- fusion Québec - Duberger;
- fusion Québec - Charlesbourg-Ouest;
- fusion Charlesbourg - Orsainville - Charlesbourg-Est - Notre-Dame des Laurentides;
- fusion Beauport - Giffard - Courville - Montmorency - Villeneuve - Sainte-Thérèse de Lisieux - Saint-Michel Archange;
- Fusion Sainte-Foy - paroisse de L'Ancienne-Lorette;
- Fusion Bélair - Val Saint-Michel.

Les regroupements municipaux ayant impliqué la ville de Québec (Les Saules, Duberger, Neufchâtel, Charlesbourg-Ouest) ont chacun donné lieu à une étude réalisée par une firme privée, entre septembre 1969 et décembre 1970. La méthodologie suivie est la même pour toutes ces études.

La fusion Charlesbourg - Orsainville - Charlesbourg-Est - Notre-Dame des Laurentides est la seule qui se soit concrétisée conformément aux unités proposées par le ministre des Affaires municipales en 1972; une analyse financière et administrative avait alors été effectuée (rapport Hawey). De plus, à l'aube de la fusion, soit en 1975, une analyse des budgets pour l'année 1976, avec ou sans fusion, a été produite par la même firme (Fortier, Hawey et cie).

Du côté de l'unité de regroupement - Beauport, une première étude très volumineuse date de 1970. En 1975, on assiste à une mise à jour partielle du rapport de 1970 en incluant cette fois la municipalité de Saint-Michel Archange. Entre-temps, soit en 1972, cette unité de regroupement avait fait l'objet d'une analyse financière et administrative lors de la proposition du ministre des Affaires municipales (rapport Hawey). Notons que la fusion proposée incluait également les municipalités de Boischâtel et l'Ange-Gardien.

Du côté de Sainte-Foy, pour ce qui est de la fusion qu'elle a réalisée avec la paroisse de L'Ancienne-Lorette, une étude a été produite par les fonctionnaires des 2 municipalités concernées en 1970.

Enfin, concernant la fusion Bélair - Val Saint-Michel, l'étude de fusion réalisée prit la forme d'un mémoire déposé au ministre des Affaires municipales dans le but d'obtenir des octrois. Notons qu'auparavant, une analyse de la situation financière de la municipalité de Val Saint-Michel ainsi qu'un inventaire du personnel et de l'équipement des 2 entités avaient été produits.

3.1 Limites des études

Le tableau 22 regroupe les champs d'application susceptibles de se retrouver à l'intérieur d'une étude de fusion. Il permet de constater quels sont les facteurs qui ont été considérés lors de chacune des études de fusion ayant précédé les regroupements municipaux identifiés précédemment.

TABLEAU 22

CHAMPS D'APPLICATION DES ETUDES DE FUSION

CHAMPS D'APPLICATION	FUSIONS *	1	2	3	4	5	6	7	8
HISTORIQUE ET PHYSIQUE	Localisation, configuration, etc	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	Evolution historique	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	Fonctions urbaines	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	Vocation	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
SOCIO-ECONOMIQUE	Profil socio-économique	<input type="triangle"/>	<input type="triangle"/>	<input type="triangle"/>	<input type="triangle"/>	<input type="triangle"/>	☐	☐	☐
ADMINISTRATIF	Description des services	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	Ententes intermunicipales	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
DEVELOPPEMENT PROJETE	Normalisation des services	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	Expansion urbaine	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
COUTS IMPLIQUES	Coûts de normalisation	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
FINANCIER	Situation financière actuelle	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	Situation financière projetée	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

LEGENDE

☐ Sujet couvert☐ Sujet partiellement couvert Sujet non-couvert

* 1 = Québec - Les Saules

2 = Québec - Duberger

3 = Québec - Neufchâtel

4 = Québec - Charlesbourg

5 = Charlesbourg - Orsainville -
Charlesbourg-Est - Notre-
Dame des Laurentides.6 = Beauport - Giffard - Courville-
Montmorency - Villeneuve - Sainte-
Thérèse de Lisieux - Saint Michel
Archange7 = Sainte-Foy - Paroisse de L'Ancienne-
Lorette

8 = Bélair - Val Saint-Michel

Les études de fusion ont une tendance marquée à restreindre leurs champs d'application aux aspects financiers et administratifs du regroupement laissant de côté d'autres considérations importantes. C'est principalement au niveau des aspects socio-économiques, du développement projeté et des coûts reliés au regroupement que l'on note une carence de la part des études de fusion (voir tableau 22). Parmi les 8 fusions analysées, seule celle concernant les municipalités de la Côte de Beauport a été précédée d'une étude ayant véritablement élargi son champ d'application pour considérer certains aspects non-comptables du regroupement municipal. Par exemple, en page 9 de la première étude de fusion ayant trait à cette unité de regroupement on lit:

"Nous allons maintenant tenter de broser une image de la situation sociologique afin, d'une part, de décrire les facteurs qui tendent à unifier la Côte et, d'autre part, de démontrer les différences qui existent entre les municipalités" (1).

Pour ce qui est du développement projeté et des coûts rattachés à la fusion, les études dénotent les écarts de niveaux de services et sont conscientes que le regroupement donne lieu à une uniformisation par le haut de la qualité et de la quantité des services offerts. Cependant, ce sujet n'étant pas traité sous toute sa dimension, il est impossible de prévoir par ces études quel impact auront la normalisation des services et la croissance de la nouvelle ville sur les finances municipales.

(1) FORTIER, HAWEY et Cie, op. cit., p. 9

4. LES EVENEMENTS D'APRES FUSION

4. LES EVENEMENTS D'APRES FUSION

Dans cette section, ne seront pas identifiées toutes les conséquences attribuables aux fusions ayant impliqué 20 municipalités de la C.U.Q. au cours de la dernière décade. Cependant, un parallèle est dressé entre les objectifs poursuivis avant la fusion (section 2.2) et les événements d'après fusion. Autrement dit, il est évalué dans quelle mesure les avantages prévus pour chacune des municipalités se sont concrétisés.

Dans les pages qui suivent, plusieurs tableaux regroupent les résultats de cette analyse. Des précisions quant à l'interprétation des tableaux pour chaque unité de regroupement viennent par la suite.

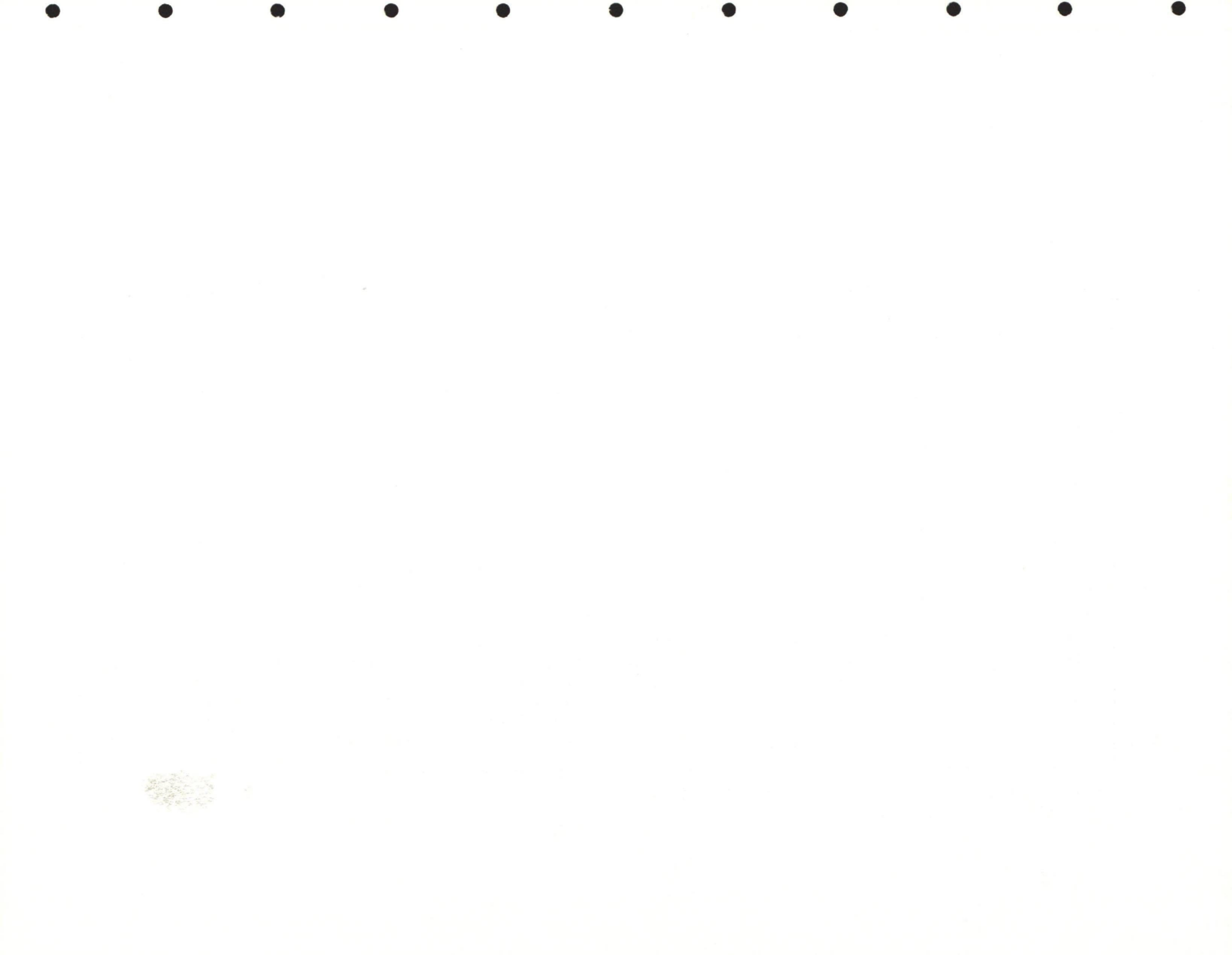


TABLEAU 23

FUSION QUEBEC - LES SAULES (1970)

Avantage anticipé avant fusion	Conséquence			Commentaire
	+	Nil	-	

A - LES SAULES

- Amélioration des services	*			Passage d'un niveau de services d'une petite municipalité de 8,000 habitants à celui d'une ville-centre de 169,000 habitants.
- Diminution nette des comptes de taxes pour les propriétés résidentielles même avec l'amélioration des services.			*	Le taux de la taxe composée connaît à Québec, une augmentation annuelle moyenne de 8% depuis 1969. A \$3.98, il est le plus élevé de la C.U.Q. (1).
- Accélération du développement du territoire		*		Entre 1961 et 1971, Les Saules a connu une évolution démographique annuelle moyenne de 11.5%. Après la fusion, entre 1971 et 1981, l'évolution fut de 4.1% annuellement (2).

B - QUEBEC

- Obtention de territoire à développer permettant à la ville de conserver son importance relative dans le Québec métropolitain.			*	L'évolution positive de la population à l'intérieur du district Les Saules, comme chez d'autres municipalités annexées par Québec n'a pu parvenir à combler totalement la décroissance démographique se manifestant à l'intérieur des anciennes limites de la ville.
---	--	--	---	--

(1) Analyse budgétaire des municipalités, 1985.

(2) Statistique Canada.

TABLEAU 24

FUSION QUEBEC - DUBERGER

Avantage anticipé avant fusion	Conséquence			Commentaire
	+	Nil	-	

A - DUBERGER

- Amélioration des services.	*			Passage d'un niveau de services d'une petite municipalité de 9,200 habitants à celui d'une ville-centre de 169,000 habitants.
- En général, diminution marquée des comptes de taxes, même avec l'amélioration du niveau de services fournis à la population.			*	Le taux de la taxe composée connaît à Québec, une augmentation annuelle moyenne de 8% depuis 1969. A \$3.98, il est le plus élevé de la C.U.Q. (1).
- Disparition de l'inégalité fiscale causée par les taxes d'améliorations locales.		*		La fiscalité fut uniformisée à l'échelle du territoire, mais le fardeau supporté par les citoyens est cependant très élevé, comme en font foi les dépenses d'opération de la ville qui se chiffraient à \$1 267/capita en 1985 (2).
- Accélération du développement du territoire.		*		Entre 1961 et 1971, Duberger a connu une évolution démographique moyenne de 13.5% par année. Après la fusion, entre 1971 et 1981, l'évolution fut négative (-.2%/an) (3).

(1) Analyse budgétaire des municipalités, 1985.

(2) Les dépenses d'opération sont de \$1,000 per capita si l'on soustrait le service de la dette qui représente 21% du budget.

(3) Statistique Canada.

Avantage anticipé avant fusion	Conséquence			Commentaire
	+	Nil	-	

B - QUEBEC

- Etablissement de la continuité du territoire de la ville de Québec, avec le district Les Saules.	*			Le regroupement Québec - Duberger assure la continuité d'une partie du territoire de la ville de Québec et rend les services municipaux plus opérationnels.
- Agrandissement du territoire.			*	Cette fusion a permis d'agrandir le territoire de la ville de Québec de 27%. Aujourd'hui, le district Duberger représente 8.3% de la superficie totale de la Ville. Le léger déclin démographique enregistré dans ce district, entre 1971 et 1981, ne contribue certes pas à ralentir la décroissance de la population de la ville de Québec.

TABLEAU 25

FUSION QUEBEC - NEUFCHATEL (1971)

Avantage anticipé avant fusion	Conséquence			Commentaire
	+	Nil	-	

A - NEUFCHATEL

- Amélioration des services	*			Passage d'un niveau de services d'une petite municipalité de 8,500 habitants à celui d'une ville-centre de 169,000 habitants.
- En général, diminution marquée des comptes de taxes, même avec une importante amélioration du niveau de services fournis à la population.			*	Le taux de la taxe composée connaît, à Québec, une augmentation annuelle moyenne de 8% depuis 1969. A \$3.98, il est le plus élevé de la C.U.Q. (1).
- Disparition de l'inégalité fiscale causée par les taxes d'améliorations locales.		*		La fiscalité fut uniformisée à l'échelle du territoire, mais le fardeau supporté par les citoyens est cependant très élevé comme en font foi les dépenses d'opération de la ville qui se chiffraient à \$1 267/capita (2).
- Accélération du développement du territoire.		*		Entre 1961 et 1971, Neufchâtel a connu une évolution démographique annuelle moyenne de 27%. Depuis la fusion, entre 1971 et 1981, l'évolution fut de 7.9% annuellement (3).

(1) Analyse budgétaire des municipalités, 1985.

(2) Les dépenses d'opération sont de \$1,000 per capita si l'on soustrait le service de la dette qui représente 21% du budget.

(3) Statistique Canada.

Avantage anticipé avant fusion	Conséquence			Commentaire
	+	Nil	-	

B - QUEBEC

- Obtention de territoires à développer permettant à la ville de conserver son importance relative dans le Québec métropolitain.			*	L'évolution positive de la population à l'intérieur du district Neufchâtel comme chez d'autres municipalités annexées par Québec n'a pu parvenir à combler totalement la décroissance démographique se manifestant à l'intérieur des anciennes limites de la ville.
--	--	--	---	---

TABLEAU 26

FUSION QUEBEC - CHARLESBOURG-OUEST (1973)

Avantage anticipé avant fusion	Conséquence			Commentaire
	+	Nil	-	

A - CHARLESBOURG-OUEST

- Amélioration des services	*			Passage d'un niveau de services d'une petite municipalité de 1,600 habitants à celui d'une ville-centre de 169,000 habitants.
- Augmentation immédiate de la valeur marchande des terrains non-construits, notamment des fermes.			*	La valeur marchande des terrains non-construits a effectivement augmenté suite à la fusion, plus particulièrement aux lendemains du dévoilement du projet Lebourgneuf qui a donné lieu à d'importantes opérations de spéculation foncière. De grands promoteurs ainsi que la ville se sont constituées de vastes banques de terrains; "certaines transactions enregistrées à l'époque font pratiquement doubler le prix de terrains en une seule journée" (1).
- Mise en valeur du territoire financièrement possible.	*			Avant la fusion, l'accroissement démographique était de 6.9% en moyenne annuellement dans Charlesbourg-Ouest. A partir de la fusion (1973) jusqu'à 1981 ce taux s'est établi à 9.8%, ce qui représente une amélioration de la croissance démographique dans ce district avec la fusion (2). Cependant, le développement de ce territoire n'a pas revêtu toute l'ampleur escomptée.

(1) LE SOLEIL: Le projet Lebourgneuf. La montagne a accouché d'une souris.
Québec, Samedi 31 août 1985, p. B-1.

(2) Statistique Canada et Bureau de la statistique du Québec.

Avantage anticipé avant fusion	Conséquence			Commentaire
	+	Nil	-	

A - CHARLESBOURG-OUEST (SUITE)

- Diminution des primes d'assurance-incendie de la majorité des contribuables.	*			Avant la fusion, le territoire de la municipalité de Charlesbourg-Ouest était classifié "4A" par la "Canadian underwriters association" comparativement à Québec qui recevait la cote de "1". Notons que la municipalité n'avait aucun service d'incendies et qu'une entente avec la ville de Québec était en vigueur.
--	---	--	--	--

B - QUEBEC

- Etablissement d'un regroupement des districts de Limoilou, Du-berger et Neufchâtel, facilitant ainsi l'opération des services municipaux.	*			Ce regroupement assure la continuité d'une partie du territoire de la ville de Québec et rend les services municipaux plus opérationnels.
- Acquisition d'un vaste territoire situé à quelques minutes du centre-ville.	*			Charlesbourg-Ouest est un vaste territoire bénéficiant d'une localisation privilégiée au centre de la Communauté urbaine. Dès la première édition du schéma d'aménagement de la C.U.Q., en 1975, on prévoyait un centre secondaire dans sa section sud-ouest.
- Agrandissement du territoire.		*		Le territoire de la ville de Québec fut considérablement agrandi par l'annexion de la municipalité de Charlesbourg-Ouest. Ce nouveau district représente presque 20% de la superficie du totale de la ville. Cependant, l'évolution positive de la population à l'intérieur du district Charlesbourg-Ouest, comme chez d'autres municipalités annexées à Québec n'a pu parvenir à combler totalement la décroissance démographique se manifestant à l'intérieur des anciennes limites de la ville.

TABLEAU 27

FUSION CHARLESBOURG - ORSAINVILLE - CHARLESBOURG-EST ETNOTRE-DAME DES LAURENTIDES (1976)

Avantage anticipé avant fusion	Conséquence			Commentaire
	+	Nil	-	

A - CHARLESBOURG

- Obtention de nouveaux territoires pouvant accueillir les développements futurs.			*	Charlesbourg a presque quintuplé la superficie de son territoire avec les annexions. L'absence d'une densification des nouveaux développements (après fusion) a cependant perpétué le problème de la ville. En effet, la fonction résidentielle sous une faible densité d'occupation, qui représentait en 1971, 43% du bâti, compte aujourd'hui pour environ 66.5% de la superficie urbanisée de la ville.
---	--	--	---	--

B - ORSAINVILLE

- Obtention de nouveaux territoires pouvant accueillir les développements futurs.			*	Orsainville s'est procuré du territoire à développer avec cette fusion. Tout comme dans le cas de Charlesbourg, cependant, la fusion n'a pas permis à la ville d'Orsainville de diversifier ses fonctions urbaines; la part relative de la fonction résidentielle de faible densité par rapport à la superficie urbanisée se chiffrait à près de 50% à Orsainville, en 1971 et, pour l'ensemble fusionné, elle est d'environ 66% aujourd'hui.
---	--	--	---	---

Avantage anticipé avant fusion	Conséquence			Commentaire
	+	Nil	-	

B - ORSAINVILLE (SUITE)

- Amélioration des services	*			La fusion a donné lieu à l'intégration des ressources de 4 municipalités. Aussi, le niveau de services de la ville d'Orsainville a été ajusté à celui de la ville de Charlesbourg, qui était la ville la mieux organisée de l'ensemble fusionné (1). Les contribuables bénéficient aujourd'hui d'un niveau de services digne d'une grande municipalité de banlieue.
- Diminution des primes d'assurance-incendie de la majorité des contribuables	*			Avec la fusion, le débit incendie a été amélioré à Orsainville. Avant la fusion, la "Canadian underwriters association" avait classifié les territoires d'Orsainville et Charlesbourg respectivement "3B" et "3A".
- Possibilité de répartir les coûts d'opération sur une évaluation imposable plus considérable.			*	Les dépenses d'opération per capita de la municipalités étaient assez élevés avant la fusion. Depuis la fusion, elles augmentent au rythme moyen de 22% annuellement et se chiffraient en 1985, à \$571 per capita (2), ce qui est élevé pour une ville qui ne peut compter sur un apport considérable d'évaluation commerciale pour amoindrir l'effort fiscal de ses contribuables (2).

Avantage anticipé avant fusion	Conséquence			Commentaire
	+	Nil	-	

C - CHARLESBOURG-EST

- Amélioration des services		*		Passage d'un niveau de services d'une petite municipalité de 1,530 habitants (1974) à celui d'une ville de 63,147 habitants, en 1976, suite à la fusion. La normalisation des services essentiels (égouts, aqueduc) ne s'est toutefois pas entièrement réalisée à l'échelle de l'ancienne municipalité.
- Diminution des primes d'assurance-incendie de la majorité contribuables.	*			Avec la fusion, le service d'incendies a été considérablement amélioré à Charlesbourg-Est. Avant le regroupement, la municipalité ne possédait pas de service d'incendies organisé et son territoire était classé "4A" par la "Canadian underwriters association".
- Possibilité de répartir les coûts d'opération sur une évaluation imposable plus considérable.			*	Avant la fusion, la municipalité de Charlesbourg-Est possédait une dette obligataire de \$1,014,00 per capita et pouvait donc difficilement envisager d'améliorer les services offerts à la population. En 1985, la dette obligataire de l'unité regroupée était de \$956 per capita (4). Aussi, depuis la fusion, les dépenses d'opération per capita de la ville de Charlesbourg augmentent au rythme moyen de 22% annuellement et se chiffraient, en 1985, à \$571 per capita (2) ce qui est élevé pour une ville qui ne peut compter sur un apport considérable d'évaluation commerciale pour amoindrir l'effort fiscal de ses contribuables (3).

Avantage anticipé avant fusion	Conséquence			Commentaire
	+	Nil	-	

D - NOTRE-DAME DES LAURENTIDES

- Amélioration des services		*		Passage d'un niveau de services d'une petite municipalité de 5,460 habitants (1974) à celui d'une ville de 63,147 habitants, en 1976, suite à la fusion. La normalisation des services essentiels (égouts, aqueduc) ne s'est toutefois réalisée qu'en partie et beaucoup reste à faire.
- Possibilité de répartir les coûts d'opération sur une évaluation imposable plus considérable.			*	Avant la fusion, les dépenses d'opération per capita de la municipalité étaient assez élevées compte tenu de la taille de l'agglomération. Depuis la fusion, les dépenses d'opération per capita de la ville de Charlesbourg augmentent au rythme moyen de 22% annuellement et se chiffraient, en 1985, à \$571 per capita (2) ce qui est élevé pour une ville qui ne peut compter sur un apport considérable d'évaluation commerciale pour amoindrir l'effort fiscal de ses contribuables (3).

- (1) Notons que la ville d'Orsainville possédait un niveau de services adéquat comparable en plusieurs points à celui de la ville de Charlesbourg.
- (2) Les dépenses d'opération sont de \$400 per capita si l'on soustrait le service de la dette qui représente 30% du budget.
- (3) Analyse budgétaire des municipalités, 1985.
- (4) Ville de Charlesbourg.

TABLEAU 28

FUSION BEAUPORT - GIFFARD - VILLENEUVE - COURVILLEMONTMORENCY - SAINTE-THERESE DE LISIEUX - SAINT-MICHEL ARCHANGE

Avantage anticipé avant fusion	Conséquence			Commentaire
	+	Nil	-	

A - BEAUPORT

- Amélioration de la qualité de certains services.	*			La fusion a donné lieu à l'intégration des ressources de l'ensemble des municipalités de la Côte. Les contribuables bénéficient aujourd'hui d'un niveau de services digne d'une grande ville de banlieue.
- Meilleure stabilisation du taux de la taxe foncière			*	La fusion a donné lieu à une augmentation immédiate du compte de taxe des contribuables de l'ancienne municipalité de Beauport. Depuis la fusion (1976), le taux de la taxe foncière augmente en moyenne au rythme de 6% par année.
- Poursuite de l'amélioration de la structure administrative municipal sans frais supplémentaires pour les contribuables.			*	La structure administrative municipale a été grandement améliorée avec le regroupement. Une telle opération entraîne évidemment des coûts. Pour l'ancienne municipalité de Beauport, les dépenses d'administration générale représentaient \$25 per capita avant la fusion (1975). En 1984, le taux affiché par la ville de Beauport à ce chapitre était de \$76 per capita (augmentation moyenne de 23%/an) (1)

Avantage anticipé avant fusion	Conséquence			Commentaire
	+	Nil	-	

A - BEAUPORT (SUITE)

- Augmentation des possibilités d'obtenir l'aide des gouvernements supérieurs pour la réalisation des travaux de rénovation urbaine et d'aménagement des battures.	*			L'entité formée par la fusion a été en mesure d'obtenir des octrois gouvernementaux en vue de mettre en valeur les battures de Beauport. Elle a également été admise aux programmes PAREL, LOGINOV, REVI-CENTRE, etc... De plus, elle bénéficie, depuis peu, d'une subvention accordée par le ministère des Affaires culturelles pour mettre en valeur l'arrondissement historique le long de l'avenue Royale.
- Tirer profit de subventions supplémentaires par suite de l'accroissement de la population.	*			La ville a bénéficié d'une subvention de \$ 776,000 rattachée au regroupement municipal. Egalement, les subventions statutaires habituelles basées sur le chiffre de la population lui ont été accordées.

B - GIFFARD

- Diminution de taxes pour les contribuables et meilleure stabilisation du taux de la taxe foncière.		*		La fusion a donné lieu à une diminution immédiate du compte de taxes des contribuables de Giffard. Depuis 1976 cependant, la hausse annuelle du taux de la taxe foncière pour la nouvelle municipalité est de 6% en moyenne.
- Récupération du territoire de Saint-Michel Archange divisant la municipalité en 2.	*			L'intégration de la municipalité de Saint-Michel Archange assure la continuité du territoire de Giffard et permet de rehausser le sentiment d'appartenance des citoyens du quartier Notre-Dame de L'Espérance, sans compter qu'il s'agit d'une portion de territoire économiquement rentable pour la ville née de la fusion (revenus d'environ 2 millions de \$ versés annuellement en compensations tenant lieu de taxes).

Avantage anticipé avant fusion	Conséquence			Commentaire
	+	Nil	-	

B -- GIFFARD (SUITE)

- Amélioration des services de police et d'incendie.	*			La fusion a permis de mettre sur pied un service intégré de police-incendie structuré, bien équipé avantageusement localisé.
- Augmentation des possibilités d'obtenir l'aide des gouvernements supérieurs pour la réalisation des travaux de rénovation urbaine et d'aménagement des battures.	*			L'entité formée par la fusion a été en mesure d'obtenir des octrois gouvernementaux en vue de mettre en valeur les battures de Beauport. Elle a également été admise aux programmes PAREL, LOGINOV, REVI-CENTRE, etc... De plus, elle bénéficie, depuis peu, d'une subvention accordée par le ministère des Affaires culturelles pour mettre en valeur l'arrondissement historique le long de l'avenue Royale.
- Tirer profit de subventions supplémentaires par suite de l'accroissement de la population.	*			La ville a bénéficié d'une subvention de \$ 776,500 rattachée au regroupement municipal. Egalement, les subventions statutaires habituelles basées sur le chiffre de la population lui ont été accordées.

C - VILLENEUVE

- Importante réduction de taxes pour plus de la moitié des contribuables et meilleure stabilisation du taux de la taxe foncière.		*		La fusion a donné lieu à l'élimination des taxes de secteur et à l'uniformisation des taxes d'aqueduc et d'égouts, ce qui a immédiatement réduit le fardeau fiscal de plusieurs contribuables de Villeneuve. Depuis 1976 cependant, la hausse moyenne annuelle du taux de la taxe foncière pour la nouvelle municipalité est de 6%.
- Amélioration considérable des services de police et d'incendie.	*			Cette ville avait fait l'objet de recommandations sérieuses par la Commission de police du Québec avant la fusion. Son service d'incendie était assuré par du personnel non-permanent. La fusion a permis de mettre sur pied un service intégré de police-incendie structuré, bien équipé et avantageusement localisé.

Avantage anticipé avant fusion	Conséquence			Commentaire
	+	Nil	-	

C - VILLENEUVE (SUITE)

- Amélioration de la structure administrative municipale sans frais supplémentaires.			*	La structure administrative municipale a été grandement améliorée avec le regroupement. Une telle opération entraîne évidemment des coûts. Pour la municipalité de Villeneuve, les dépenses d'administration générale représentaient \$23 per capita avant la fusion (1975). En 1984, le taux affiché par la ville de Beauport à ce chapitre était de \$76 per capita (augmentation moyenne de 26%/an) (1).
- Meilleure répartition du fardeau financier du stade couvert (aréna Gilles Tremblay).	*			La fusion a permis de répartir les coûts liés à la construction de ce stade couvert sur une évaluation imposable plus considérable ce qui résulte en une charge moindre per capita pour les résidents du quartier Villeneuve.
- Tirer profit de subventions supplémentaires obtenues par suite de l'accroissement de la population.	*			La ville a bénéficié d'une subvention de \$776,500 rattachée au regroupement municipal. Egalement, les subventions statutaires habituelles basées sur le chiffre de la population lui ont été accordées.

D - COURVILLE

- Diminution du taux moyen de taxation.		*		La fusion a permis d'améliorer la situation financière de Courville et de réduire dans l'immédiat le compte de taxes des contribuables. Depuis 1976 cependant, la hausse moyenne annuelle du taux de la taxe foncière pour la nouvelle municipalité est de 6%.
---	--	---	--	--

Avantage anticipé avant fusion	Conséquence		Commentaire
	+	Nil -	

D - COURVILLE (SUITE)

- Amélioration des services de police, d'incendie et de loisirs.	*			Cette ville avait fait l'objet de recommandations sérieuses par la Commission de police du Québec avant la fusion. Son service d'incendie était assuré par du personnel non-permanent. La fusion a permis de mettre sur pied un service intégré de police incendie structuré, bien équipé et avantageusement localisé. La fusion a également grandement amélioré le service des loisirs à Courville.
- Disparition des problèmes créés par le manque de personnel aux travaux publics et l'exiguité des locaux pour l'entreposage de la machinerie.	*			La fusion a permis de créer un département de travaux publics bien organisé et en mesure de répondre à la demande. Egalement, une nouvelle bâtisse a été érigée dans le but de centraliser le personnel et l'équipement.
- Tirer profit de subventions supplémentaires obtenues par suite de l'accroissement de la population.	*			La ville a bénéficié d'une subvention de \$776,500 rattachée au regroupement municipal. Egalement, les subventions statutaires habituelles basées sur le chiffre de la population lui ont été accordées.
- Possibilité de répartir les coûts d'opération sur une évaluation plus considérable.	*			Avant la fusion, la municipalité de Courville était dans une situation financière précaire et chaque tentative de sa part d'améliorer les services ou de financer son développement avait une répercussion sur la taxation des contribuables.

Avantage anticipé avant fusion	Conséquence			Commentaire
	+	Nil	-	

E - MONTMORENCY

- Diminution du taux moyen de taxation et meilleure stabilisation du taux de la taxe foncière.	*			Durant les 5 années précédant la fusion, la municipalité de Montmorency avait enregistré de fortes hausses du taux de la taxe foncière (23% / an en moyenne). Le regroupement fut suivi d'une diminution immédiate du compte de taxes des contribuables. Depuis 1976 cependant, la hausse moyenne annuelle du taux de la taxe foncière pour la nouvelle municipalité est de 6%.
- Amélioration des services de police et de loisirs.	*			Cette ville avait fait l'objet de recommandation sérieuses par la Commission de police du Québec avant la fusion. La fusion a permis de mettre sur pied un service intégré de police-incendie structuré, bien équipé et avantageusement localisé. Aussi, la fusion a permis d'améliorer, à Montmorency, un service des loisirs déjà bien organisé.
- Augmentation des possibilités d'obtenir l'aide des gouvernements supérieurs concernant la rénovation urbaine.	*			La rénovation urbaine s'avérait une priorité à réaliser pour la municipalité de Montmorency. Les travaux de rénovation urbaine réalisés dans le cadre de programmes gouvernementaux au niveau du secteur de Montmorency, depuis la fusion, sont de l'ordre d'environ 8 millions de \$.
- Amélioration de la structure administrative municipale sans frais supplémentaires.			*	La structure administrative municipale a été grandement améliorée avec le regroupement. Une telle opération entraîne cependant des coûts. Pour la municipalité de Montmorency, les dépenses d'administration générale représentaient \$20 per capita avant la fusion (1975). En 1984, le taux affiché par la ville de Beauport à ce chapitre était de \$76 per capita. (Augmentation moyenne de 31%/an) (1).

Avantage anticipé avant fusion	Conséquence			Commentaire
	+	Nil	-	

E - MONTMORENCY (SUITE)

- Tirer profit de subventions par suite de l'accroissement de la population.	*			La ville a bénéficié d'une subvention de \$776,500 rattachée au regroupement municipal. Egalement, les subventions statutaires habituelles basées sur le chiffre de la population lui ont été accordées.
- Possibilité de répartir les coûts d'opération sur une évaluation plus considérable.	*			Montmorency ne pouvait compter sur de nouveaux développements ni sur une densification de son bâti pour répartir ses charges fiscales puisque son territoire était à toutes fins pratiques complètement urbanisé.

F - SAINTE-THERESE DE LISIEUX

- Disparition des taxes de secteur.		*		L'uniformisation de la taxation a eu pour effet de diminuer le compte de taxes de certains contribuables pendant que d'autres subissaient une hausse à ce chapitre.
- Réduction de la taxe d'aqueduc et d'égouts.		*		Cette taxe a effectivement été réduite de moitié environ, mais cette diminution ne s'est pas faite tellement sentir chez les propriétaires fonciers puisque le taux global de taxation a été majoré avec la fusion.
- Diminution de taxes pour certains contribuables.		*		voir ci-haut "taxes de secteur".

Avantage anticipé avant fusion	Conséquence			Commentaire
	+	Nil	-	

F - SAINTE-THERESE DE LISIEUX (SUITE)

- Meilleure stabilisation du taux de la taxe foncière.		*		Quelques années avant la fusion, le taux de la taxe foncière commençait à fluctuer à la hausse dans cette municipalité en raison d'un boum du développement résidentiel. La fusion a conduit à une augmentation du taux de la taxe foncière dans cette municipalité où le niveau de services était assez bas comparativement aux autres municipalités de l'unité de regroupement. Aussi, depuis 1976, le taux de la taxe foncière augmente en moyenne au rythme de 6% par année.
- Amélioration de tous les services.	*			Passage d'un niveau de services d'une petite municipalité de 2,725 habitants (1977) à celui d'une ville de 53,070 habitants, en 1976, suite à la fusion. Les services essentiels (égouts, aqueduc) ont été particulièrement améliorés.
- Meilleures possibilités de développer de façon rationnelle le territoire.	*			Ce secteur était en pleine expansion (résidentielle de faible densité) et il fut avantageux de l'intégrer à la nouvelle ville, qui s'est par la suite dotée d'un plan d'urbanisme permettant d'ordonner des développements qui sont d'un type consommateur d'espace.

Avantage anticipé avant fusion	Conséquence			Commentaire
	+	Nil	-	

F - SAINTE-THERESE DE LISIEUX (SUITE)

- Amélioration de l'administration municipale sans frais supplémentaires.			*	La structure administrative municipale a été grandement améliorée avec le regroupement. Une telle opération entraîne évidemment des coûts. Pour la municipalité de Sainte-Thérèse de Lisieux, les dépenses d'administration générale représentaient \$37 per capita avant la fusion (1975). En 1984, le taux affiché par la ville de Beauport à se chapitre était de \$76 per capita (augmentation moyenne de 12% / an) (1).
- Possibilité de répartir les coûts d'opération sur une évaluation plus considérable.	*			Le financement du développement accéléré de son territoire et l'amélioration des services essentiels (égouts, aqueduc) semblaient s'avérer une tâche assez lourde pour la petite municipalité.

G - SAINT-MICHEL ARCHANGE

Aucun avantage anticipé.

(1). Analyse budgétaire des municipalités 1975 et 1984.

TABLEAU 29

FUSION SAINTE-FOY - PAROISSE DE L'ANCIENNE-LORETTE

Avantage anticipé avant fusion	Conséquence			Commentaire
	+	Nil	-	

A - SAINTE-FOY

- Mise en valeur du centre commercial et industriel de part et d'autre du boulevard Charest.	*			Cette zone a connu beaucoup d'expansion depuis le milieu des années soixante pendant environ une décade. Récemment, les permis émis concernent principalement des agrandissements ainsi que quelques nouvelles implantations.
- Devenir, au point de vue territorial, la ville la plus vaste de la région avec en plus un aéroport dans ses limites.	*			Avec la fusion, la ville de Sainte-Foy a augmenté la superficie de son territoire de 74%. Avec ses 83.7 kilomètres carrés, la ville possède le troisième plus vaste territoire de la C.U.Q. derrière Québec (89.1 kilomètres carrés) et Saint-Augustin (85.3 kilomètres carrés). L'acquisition de la zone de l'aéroport procure beaucoup de prestige à la ville de Sainte-Foy.
- Donner une orientation nouvelle aux développements résidentiels unifamiliaux et multifamiliaux à l'aide du vaste territoire de la Paroisse de L'Ancienne-Lorette.		*		La fonction résidentielle de faible densité et celle combinées des moyennes et fortes densités représentaient respectivement 32.3% et 8.4% du bâti à l'intérieur des anciennes limites de Sainte-Foy en 1971. En 1984, 13 ans après la fusion, ces taux sont passés à 38.9% (faible densité) et 8.5% (moyenne et forte densités combinées) sur le territoire de la ville issue de la fusion. La fonction résidentielle a accru sa superficie de 588 hectares, entre 1971 et 1984 et cet accroissement se répartit comme suit: 55% sur l'ancien territoire de Sainte-Foy et 45% sur celui de la Paroisse de L'Ancienne-Lorette. Notons que l'évolution démographique de la ville de Ste-Foy a été nulle durant cette période.

Avantage anticipé avant fusion	Conséquence			Commentaire
	+	Nil	-	

A - SAINTE-FOY (SUITE)

- Elaborer d'avantage le secteur des loisirs.		*		Le secteur des loisirs de la ville de Sainte-Foy est bien organisé, bien structuré et répond aux attentes populaires, mais la fusion avec la paroisse de L'Ancienne-Lorette n'a pas nécessairement contribué à élaborer ce service si ce n'est qu'en assurer la normalisation la plus juste à l'échelle du territoire de la ville après le regroupement.
- Corriger les zones résidentielles et industrielles aux limites de 2 municipalités.	*			Une aire de récréation tampon et long de la rivière Cap-Rouge, de même qu'une planification rationnelle de l'utilisation de l'espace devraient contribuer à amoindrir la situation de promiscuité entre les affectations résidentielles et industrielles près du boulevard Charest sans toutefois l'éliminer totalement.

B - PAROISSE DE L'ANCIENNE-LORETTE

- Amélioration des services		*		Passage d'un niveau de services d'une petite municipalité de 5,578 habitants (1969) à celui d'une ville de 68,385 habitants (1971). L'installation du réseau d'égouts se fait toutefois toujours attendre en plusieurs points de ce nouveau quartier.
- Identification à un secteur urbain très avantage.	*			Au point de vue équipements commerciaux, la ville de Sainte-Foy est depuis longtemps dans une position très enviable (surtout à l'époque où une partie de la taxe de vente était redistribuée aux municipalités). Sur le plan culturel, des équipements d'envergure régionale se retrouvent sur son territoire (université, CEGEP, aquarium, CRIQ, etc....). La paroisse de L'Ancienne-Lorette, de son côté, n'était qu'au début de son développement.

Avantage anticipé avant fusion	Conséquence			Commentaire
	+	Nil	-	

B -- PAROISSE DE L'ANCIENNE-LORETTE (SUITE)

- Possibilité de financer les travaux de nature capitale aux mêmes conditions que la ville de Sainte-Foy.	*			En 1971, la municipalité de la paroisse de L'Ancienne-Lorette était en pleine expansion et beaucoup de travaux d'infrastructures étaient prévus. Il apparaissait donc, compte tenu de la capacité financière de la municipalité que certaines dépenses d'immobilisations deviendraient lourdes à supporter pour les contribuables dans un proche avenir. Comme la ville de Sainte-Foy figurait avantageusement sur le marché des obligations, tel qu'en fait foi l'intérêt moyen de 5.82% rattaché à sa dette, entre 1953 et 1969, alors que la paroisse de l'Ancienne-Lorette se voyait décerner un taux moyen de 7.33% entre 1941 et 1970.
- Régler le problème de l'eau potable définitivement.	*			Trois sources composaient le système d'aqueduc de cette municipalité avant la fusion: ruisseau, puits, raccordement au réseau de Sainte-Foy. Aujourd'hui, environ 90% des résidents sont desservis par le réseau de la ville de Sainte-Foy les autres étant alimentés par le lac à Feuilles.
- Augmentation de la valeur des propriétés dans la section sud.	*			La valeur des propriétés a effectivement augmenté dans la section sud de l'ancienne municipalité en raison du zonage, de la proximité des développements adjacents et de l'amélioration des voies de communication.

TABLEAU 30

FUSION BELAIR - VAL SAINT-MICHEL 1974

Avantage anticipé avant fusion	Conséquence			Commentaire
	+	Nil	-	

A - BELAIR

- Obtention de subventions d'équilibre budgétaire.	*			La ville issue de la fusion a obtenu un octroi de \$106,875 rattachée au regroupement municipal et des subventions statutaires basées sur le chiffre de la population. D'importantes subventions d'équilibre budgétaire lui ont été aussi versées. Depuis la fusion jusqu'à 1978, la ville de Val-Bélair a obtenu plus d'un million de dollars en subventions par le gouvernement du Québec.
- Réduction du fardeau fiscal des contribuables.			*	La fusion a entraîné une réduction immédiate du taux de la taxe foncière pour les contribuables de Bélair. Avant la fusion (1973), ce taux était de \$1.20 et il a été réduit à \$.97 avec la fusion (1974). Les années suivant la fusion ont cependant été marquées par des services de la dette très élevés (supérieurs à 40%). Les dépenses d'opération par individu ont augmenté en moyenne de 20% par année pour la nouvelle ville depuis la fusion. Une certaine stabilité se manifeste cependant depuis quelques années.
- Meilleures possibilités d'obtenir le prolongement du boulevard Henri IV.		*		La fusion a permis aux citoyens des 2 municipalités regroupées de se faire entendre par une seule voix et déformer un front commun rationnel les aidant à convoiter des projets pour cette partie de la C.U.Q. L'échec au prolongement du boulevard Henri IV, jusqu'à maintenant, n'a rien à voir avec la fusion et doit être plutôt imputé à l'ordre des priorités gouvernementales en matière d'infrastructure routière.

Avantage anticipé avant fusion	Conséquence			Commentaire
	+	Nil	-	

A - BELAIR (SUITE)

- Meilleures possibilités de régler le problème du transport en commun.	*			La nouvelle municipalité semble avoir réglé son problème de transport en commun. En effet, depuis 1978, les Autobus Dupont desservent ce territoire avec un service semblable à celui qu'offrait auparavant la C.T.C.U.Q. et à des tarifs moins élevés. De plus, la municipalité de Val-Bélair n'a pas à participer au déficit de la C.T.C.U.Q.
- Amélioration de la situation au niveau des loisirs.	*			Le service des loisirs est mieux organisé et mieux structuré depuis la fusion. Il est surtout plus cohérent par rapport à la réalité de la municipalité. En 1985, la ville de Val-Bélair a affecté 13% de son budget au département des loisirs et de la culture (moyenne des municipalités de la C.U.Q. = 11.2%) (1). L'ouverture d'une bibliothèque municipale est prévue pour septembre 1986.
- Meilleures possibilités d'obtenir la préparation d'un nouveau cadastre par le ministère des Terres et Forêts pour régler le problème de titres de propriétés.		*		Des efforts ont été fournis par la ville de Val-Bélair pour obtenir une révision cadastrale complète bien qu'elle fonctionne encore aujourd'hui avec le cadastre de 1873 avec révision parcellaire. La réforme cadastrale enclenchée depuis octobre 1985 incitera probablement la ville à régler définitivement ce problème.

Avantage anticipé avant fusion	Conséquence			Commentaire
	+	Nil	-	

B - VAL SAINT-MICHEL

- Obtention de subventions d'équilibre budgétaire.	*			La ville issue de la fusion a obtenu un octroi de \$106,875 rattachée au regroupement municipal et des subventions statutaires basées sur le chiffre de la population. D'importantes subventions d'équilibre budgétaire lui ont été aussi versées. Depuis la fusion jusqu'à 1978, la ville de Val-Bélair a obtenu plus d'un million de dollars en subventions par le gouvernement du Québec.
- Evite l'annexion avec Sainte-Foy.		*		il est à peu près impossible de se prononcer sur les conséquences qu'aurait eu l'intégration des des municipalités de Bélair et Val Saint-Michel aux municipalités de Sainte-Foy, Cap-Rouge, St-Augustin et L'Ancienne-Lorette, tel que proposé à l'époque (1972) par le Ministère des Affaires municipales. Rappelons que la ville de Sainte-Foy n'était pas des plus intéressées à fusionner ces 2 municipalités et que l'objectif "d'éviter l'annexion avec Sainte-Foy", tel que mentionné par la municipalité de Val Saint-Michel, s'avère en quelque sorte une réaction face à la position fidéenne.
- Meilleures possibilités de régler les problèmes d'aqueduc, d'égouts, de voirie, de vidanges, etc. causés par la situation géographique irrégulière de Val Saint-Michel entouré par Bélair.	*			La fusion a permis d'intégrer les services municipaux des 2 municipalités, ce qui permet une meilleure diffusion sur le territoire de Val-Saint-Michel, dont la configuration très particulières posait autrefois de sérieux problèmes de planification et d'opération.

Avantage anticipé avant fusion	Conséquence			Commentaire
	+	Nil	-	

B - VAL SAINT-MICHEL (SUITE)

- Amélioration des services municipaux par l'unification du personnel et des équipements des municipalités.	*			Avec la fusion, les services ont été considérablement améliorés et ils sont surtout plus opérationnels sur le territoire de Val Saint-Michel. Du point de vue budgétaire, les dépenses d'opération assumées par chacun des contribuables de Val Saint-Michel ont augmenté en moyenne annuellement au rythme de 27% par année, entre 1972 et 1985 (la fusion a eu lieu en 1974) (2).
- Coordination et planification du développement avec contrôle strict au point de vue financier et densification du territoire.			*	La fusion a permis de former un service d'urbanisme en mesure de rationaliser le développement sur l'ensemble du territoire de la nouvelle ville. Pour ce qui est de l'utilisation du sol, la superficie résidentielle de faible densité qui représentait 29% du bâti combiné des 2 municipalités en 1971, en représentait 63% en 1984.
- Meilleures possibilités d'obtenir le prolongement du boulevard Henri IV.		*		La fusion a permis aux citoyens des 2 municipalités regroupées de se faire entendre par une seule voix et de former un front commun rationnel les aidant à convoiter les projets pour cette partie de la C.U.Q. L'échec au prolongement du boulevard Henri IV, jusqu'à maintenant, n'a rien à voir avec la fusion et doit être plutôt imputé à l'ordre des priorités gouvernementales en matière d'infrastructure routière.
- Meilleures possibilités de régler le problème du transport en commun.	*			La nouvelle municipalité semble avoir réglé son problème de transport en commun. En effet, depuis 1978, les Autobus Dupont desservent ce territoire avec un service semblable à celui qu'offrait auparavant la C.T.C.U.Q. et à des tarifs moins élevés. De plus, la municipalité n'a pas à participer au déficit de la C.T.C.U.Q.

Avantage anticipé avant fusion	Conséquence			Commentaire
	+	Nil	-	

VAL SAINT-MICHEL (SUITE)

- Amélioration de la situation au niveau des loisirs.	*			La petite municipalité de Val Saint-Michel (2,700 habitants en 1971) était aux prises avec de sérieux problèmes financiers et n'était pas en mesure d'assumer les frais d'une amélioration de son service des loisirs. La fusion a permis de créer un service bien organisé et cohérent par rapport à la réalité de la municipalité. En 1985, la ville de Val-Bélair a affecté 13% de son budget au département des loisirs et de la culture (moyenne des municipalités de la C.U.Q. = 11.2%) (1). L'ouverture d'une bibliothèque municipale est prévue pour septembre 1986.
- Réduction du fardeau fiscal des contribuables.			*	Tel que mentionné précédemment, les dépenses d'opération per capita ont augmenté de 27% en moyenne par année, entre 1972 et 1985, pour les contribuables de Val Saint-Michel (3). Toujours pour ceux-ci, le taux de la taxe foncière a subi des augmentations moyennes de 15% par année durant la même période.

(1) Analyse budgétaire des municipalités, 1985.

(2) Analyse budgétaire des municipalités, 1972 et 1985.

(3) Inclut le service de la dette.

4.1 Réserves d'interprétation

4.1.1 Unité de regroupement - Québec

La fusion a donné lieu à une importante amélioration des services dans les municipalités annexées par Québec, mais n'a pas laissé place à une diminution de la taxation pour les propriétés résidentielles telle qu'anticipée à l'époque. Même si la ville a effectué des dépenses majeures depuis (exemple Colisée de Québec, etc.), il faut reconnaître que le nivellement des services municipaux à l'échelle des 4 territoires annexés a eu des incidences sur les finances municipales et que c'est l'ensemble des contribuables de Québec, incluant ceux des anciennes limites, qui en assument les coûts via la taxation.

Les pertes de population subies à l'intérieur des anciennes limites de la ville de Québec ont été compensées, en bonne partie, par les développements résidentiels à caractère unifamilial prévalant dans les nouveaux districts de la ville (rappelons que Duberger a connu une évolution démographique négative entre 1971 et 1981). Le rapport entre la superficie résidentielle de faible densité et la superficie nette (urbanisée) est passé de 5% à 24%, entre 1971 et 1984. C'est donc dire qu'avec les fusions, la ville a considérablement affaibli la densité de son territoire bâti. La rentabilité de tels développements est plus faible que celle caractérisant le noyau densément bâti des anciennes limites de Québec et les coûts d'urbanisation entraînés sont très importants par rapport aux revenus fonciers qu'ils engendrent. Notons que le potentiel fiscal à l'hectare (évaluation foncière imposable/hectare net) est plus de deux fois moins élevé dans les districts comparativement aux anciennes limites de la ville de Québec.

Etant donné le bilan démographique négatif (-1.1%/an) de la ville de Québec, entre 1971 et 1981, et l'évolution observée ailleurs dans la région, les fusions parviennent difficilement à maintenir l'importance relative de la ville dans le Québec métropolitain (voir tableaux 31 et 32). Aussi prévoyait-on, pour les nouveaux quartiers, à l'époque des fusions, des augmentations de population plus importantes que celles qui se sont concrétisées.

"On peut estimer qu'après la fusion, en raison des investissements qui seront faits pour le développement, la population du district Les Saules pourra s'accroître à un rythme d'au moins 10% annuellement". (1).

(1) Etude de fusion ville de Québec et Ville Les Saules. 1969, p. 59.

TABLEAU 31

EVOLUTION DEMOGRAPHIQUE DANS LA REGION METROPOLITAINEDE QUEBEC, ENTRE 1971 ET 1981

Municipalités, C.U.O. région métropolitaine	Population 1971	Population 1981	Evolution 1971-1981 %	Evolution annuelle moyenne
Ancienne-Lorette	8,300	12,935	56	5.6
Beauport	49,844	60,447	21	2.1
Cap-Rouge	2,974	8,492	186	18.5
Charlesbourg	52,525	68,326	30	3
Lac Saint-Charles	2,384	6,096	156	15.6
Loretteville	11,645	16,196	39	3.9
Québec	187,851	166,298	- 11	- 1.1
Saint-Augustin de Desmaures	3,041	7,401	143	14.3
Saint-Emile	2,645	5,216	97	9.7
Sainte-Foy	68,398	68,883	1	.1
Sillery	13,395	12,825	- 4	- .4
Val-Bélair	6,555	12,695	94	9.4
Vanier	9,717	10,725	10	1
C.U.Q.	419,814	456,535	9	.9
Rive-Sud	60,927	92,045	51	5.1
Région métropolitaine	503,837	579,896	15	1.5

Source: - S.A.T.C.U.Q.

- Compilation interne.

TABLEAU 32

EVOLUTION DE LA POPULATION A L'INTERIEUR DES DISTRICTS DE LA VILLE DE QUEBEC (1961-1971 ET 1971-1981)

Année	Population par district				
	Les Saules	Duburger	Neufchâtel	Charlesbourg-Ouest	Anciens districts (2)
1961	4,098	4,707	3,135	1,032	171,979
1971	8,820	11,040	11,635	1,745	154,593
1981	12,443	10,857	20,800	3,411	118,787
Evolution moyenne annuelle					
1961-1971	11.5%	13.5%	27%	6.9%	- 1%
1971-1981	4.1%	- .2%	7.9%	9.5% (1)	- 2.3%

(1) Evolution 1973-1981 = 9.8% / an

(2) Comprend les quartiers Montcalm, Saint-Sauveur, Limoilou, Champlain, Saint-Jean-Baptiste et Saint-Roch.

Source: Statistique Canada.

4.1.2 Unité de regroupement - Charlesbourg

La fusion des municipalités de Charlesbourg, Orsainville, Charlesbourg-Est et Notre-Dame des Laurentides a fait naître un problème plutôt préoccupant pour la nouvelle administration municipale: la normalisation des services municipaux. Rappelons d'abord qu'un écart considérable existait au niveau des services entre ces entités fusionnées au moment du regroupement. Le problème concernait plus particulièrement les municipalités de Charlesbourg-Est et Notre-Dame des Laurentides qui possédaient des portions de territoires non-desservis par les services essentiels d'égouts et d'aqueduc. Pour diffuser des services comparables à l'échelle du territoire fusionné, il fallut entreprendre d'importants travaux d'infrastructures dans ces 2 quartiers.

Depuis la fusion, donc sur une période de 10 ans, environ 15 millions de \$ ont été investis par la ville en travaux de normalisation. Un déboursé de l'ordre de 40 millions de \$ sera nécessaire pour compléter les travaux. Ces investissements ne sont pas financièrement rentables pour la ville; ils contribuent à augmenter la dette à long terme et restreignent le budget d'opération.

TABLEAU 33

ETAT DE LA DETTE OBLIGATAIRE DE LA VILLE DE CHARLESBOURG

Dette en 1975, avant fusion	\$ 21,099,533
per capita	\$537/p.c.
Dette en 1985, après fusion	\$ 66,811,820
per capita	\$956/p.c.
Evolution de la dette (1975-1985)	217%
Evolution moyenne annuelle	22%/an

Source: Ville de Charlesbourg.

L'administration née de ce regroupement peut difficilement compter sur le développement des territoires de Charlesbourg-Est et Notre-Dame des Laurentides pour financer la normalisation des services essentiels puisque sur le plan de l'utilisation du sol, ces municipalités s'apparentent à Charlesbourg et Orsainville. On note, en effet, des similitudes entre les 4 municipalités aux niveaux de la prépondérance de l'affectation résidentielle de faible densité (forme de développement qui arrive difficilement à s'autofinancer) et de leur évaluation imposable peu diversifiée.

...."nous nous interrogeons sérieusement sur la rentabilité de cette unité et nous nous demandons quel service nous rendons à la municipalité de Charlesbourg en lui imposant le développement de territoires où elle rencontrera infailliblement les mêmes problèmes qu'elle a présentement". (1).

TABLEAU 34

QUELQUES DONNEES SUR L'UTILISATION DU SOL A CHARLESBOURG

Fonctions	Rapport %	
	Charlesbourg anciennes limites Avant fusion (1971)	Charlesbourg limites actuelles Après fusion (1984)
Superficie résidentielle/ superficie nette	54%	72%
Superficie résidentielle de faible densité/ superficie résidentielle Totale	80%	92%
Superficie résidentielle de faible densité/ superficie nette	43%	66.5%

Source: S.A.T.C.U.Q.

(1) QUEBEC, ministère des Affaires municipales, op.cit. p. 113

La fusion n'aura donc pas solutionné le problème de déséquilibre des fonctions urbaines à Charlesbourg, même qu'elle a contribué à l'amplifier. Certes, elle a procuré de nouveaux territoires à développer à la ville de Charlesbourg, urbanisée à 90% en 1971, et accru son poids démographique à l'intérieur de la C.U.Q. (8.4% en 1975 vs 15.2% en 1985), mais, par contre, elle a ajouté un fardeau financier supplémentaire à ses contribuables.

La fusion des municipalités de la Côte de Beauport a permis d'abolir les frontières politiques à l'intérieur d'un territoire homogène à plusieurs niveaux. Trois constats se dégagent au sujet de cette fusion et il semble qu'ils aient contribué à adoucir l'effet financier d'après fusion que ressentent plus durement des villes comme Québec ou Charlesbourg par exemple.

- 1) L'intégration de la petite municipalité de Saint-Michel Archange dont le secteur institutionnel procure à la ville environ 2 millions de \$ de revenus sous forme de compensations tenant lieu de taxes et ne coûte que très peu à la ville (entretien de la rue d'Estimauville).
- 2) Etant donné que les écarts de niveaux de services n'étaient pas des plus prononcés et surtout qu'ils ne concernaient pas toutes les municipalités, la normalisation des services municipaux ne s'est pas avéré trop ardue pour la nouvelle administration municipale. La hausse du niveau de services s'est plutôt révélée le résultat de la mise en commun des ressources (personnel, équipement) des municipalités concernées.
- 3) La fusion n'a pas provoqué un changement de vocation ni une trop grande spécialisation des municipalités les plus importantes de cette unité (Beauport et Giffard). Au contraire, le regroupement des municipalités de la Côte a donné lieu à une mixité des fonctions urbaines acceptable, bien que la vocation résidentielle du territoire demeure évidente.

TABLEAU 35PRINCIPALES FONCTIONS DES QUARTIERS DE LA VILLE DE BEAUPORT

QUARTIER	PRINCIPALE FONCTION
Beauport	Résidentielle, commerciale, expansion urbaine.
Giffard	Commerciale, résidentielle, industrielle.
Villeneuve	Industrielle (lourde), résidentielle.
Courville	Résidentielle (faible densité).
Montmorency	Résidentielle (moyenne densité).
Sainte-Thérèse de Lisieux	Résidentielle (faible densité), expansion urbaine.
Saint-Michel Archange	Institutionnelle (hospitalier)

En somme, plusieurs indications portent à croire que la fusion des municipalités de la Côte de Beauport s'est avérée une judicieuse opération. Cependant, il semble qu'une analyse financière assez poussée pourrait prouver que Beauport n'échappe pas à une loi non écrite qui stipule que les services dispendieux vont de pair avec les grosses villes.

4.1.4 Unité de regroupement - Sainte-Foy

La fusion avec la paroisse de L'Ancienne-Lorette a ajouté beaucoup au prestige de la ville de Sainte-Foy en lui procurant la zone d'un aéroport qui dessert toute la région métropolitaine de Québec. Ce regroupement a également résulté en un agrandissement considérable du territoire fidéen, qui est passé de 30.3 à 83.7 kilomètres carrés. L'énorme potentiel de développement domiciliaire du nouveau quartier de Sainte-Foy n'a pas encore été véritablement exploité par la ville tout d'abord parce qu'elle ne fait pas face à un manque d'espace à l'intérieur de ses anciennes limites et aussi en vertu de la Loi sur la protection du territoire agricole, adoptée en 1978, qui a inscrit la majeure partie du territoire de la paroisse de L'Ancienne-Lorette à l'intérieur de la zone agricole permanente.

Avec la fusion, la paroisse de L'Ancienne-Lorette a considérablement amélioré sa situation en vue de financer son développement et de procéder à des améliorations du service d'égouts offert aux contribuables. En effet, le pouvoir ainsi que les conditions d'emprunts ont été grandement améliorées, même que la nouvelle ville s'est engagée, avec l'entrée en vigueur de la fusion, à procéder à des travaux majeurs en matière d'égouts, d'aqueduc et de voirie au niveau du nouveau quartier formée par la paroisse de L'Ancienne-Lorette. De plus, l'on devait procéder à l'installation et à l'amélioration normale et progressive des différents services à fournir, en tenant compte, bien sûr, des obligations et exigences budgétaires ainsi que des normes de développement des secteurs de la ville de Sainte-Foy.

Certains travaux d'infrastructures ont été réalisés dans la paroisse de L'Ancienne-Lorette par la nouvelle ville, depuis la fusion, dans le but de permettre le développement de quelques secteurs ou d'améliorer les services essentiels. Il semble toutefois, que le principal enjeu de la fusion pour les résidents de la paroisse de L'Ancienne-Lorette, soit l'amélioration de la situation au niveau des services essentiels, n'ait pas été rencontré. Beaucoup de propriétés ne sont desservies que par un des 2 réseaux de services essentiels, soit l'aqueduc (que la paroisse possédait d'ailleurs avant le regroupement) et la plupart des résidents utilisent des fosses septiques pour pallier l'absence de canalisations d'égouts.

En somme, cette fusion a haussé le niveau de services des contribuables de la paroisse de L'Ancienne-Lorette, mais ne lui a cependant pas donné la dimension attendue. Pour la ville de Sainte-Foy, le développement du nouveau quartier permet d'adoucir le déclin démographique se manifestant à l'intérieur des anciennes limites: entre 1976 et 1981, la ville de Sainte-Foy, dans ses anciennes limites, a subi une perte de 5,302 habitants; alors que la population du quartier constituée de la paroisse de L'Ancienne-Lorette s'est accrue de 2,948 habitants; la perte nette de population fut donc réduite à 2,354 habitants.

4.1.5 Unité de regroupement - Val Bélair

Avant la fusion, les municipalités de Bélair et Val St-Michel étaient dans une situation financière précaire ce qui a rendu les lendemains du regroupement assez pénibles pour la nouvelle ville. En effet, Val Bélair a vécu une tutelle 3 ans à peine après la fusion (1). L'objectif principal de cette fusion, rappelons-le, était l'obtention d'octrois gouvernementaux pouvant contribuer à réduire le fardeau fiscal des contribuables. Depuis le regroupement, la ville de Val Bélair a obtenu beaucoup de subventions gouvernementales (voir tableau 36); Elle comptait néanmoins en obtenir quelques autres qui auraient sans doute amélioré la santé financière de la municipalité.

Sans avoir définitivement réglé le problème financier de l'agglomération Bélair - Val Saint-Michel, la fusion a du moins permis la survie d'une administration municipale sur un territoire ayant vécu une série de graves problèmes sociaux et financiers. Le contrôle serré des investissements publics par les autorités municipales, au cours d'une période où se sont succédés de nombreux développements, a finalement contribué à en améliorer la rentabilité. Dans les circonstances, le niveau de services, les finances et la fiscalité demeurent acceptables au point où ils en sont aujourd'hui.

(1) Les opérations municipales de la ville ont dû être approuvées par un administrateur délégué par la Commission municipale du Québec entre le 14 avril 1977 et le 29 novembre 1980.

TABLEAU 36SUBVENTIONS VERSEES A LA VILLE DE VAL-BELAIR PAR LEGOUVERNEMENT DU QUEBEC DEPUIS LA FUSION (29 DECEMBRE 1973)JUSQU'A MARS 1978

- \$ 106,875: Subvention pour le regroupement municipal;
5 versements de \$21,375 à partir du 8
avril 1974.
- \$ 78,183: Subvention pour fin de prévention des in-
cendies;
5 versements de \$15,636 à partir du 26
juillet 1976.
- \$ 137,000: Subvention d'équilibre budgétaire (aqueduc
et égouts);
5 versement de \$27,400 à partir du 5 fé-
vrier 1974.
- \$ 400,000: Subvention pour travaux publics;
4 versements différents à partir du 24
avril 1974.
- \$ 48,000: Subvention pour le secteur Val Saint-Michel
s'il y a fusion;
1 versement payé le 19 avril 1974.
- \$ 300,000: Subvention pour aider au remboursement d'é-
chéance dont la municipalité a dû faire fa-
ce au cours des mois de novembre et décem-
bre 1975;
1 versement payé le 20 janvier 1976.
- \$ 54,000: Subvention pour l'aménagement du camp de va-
cances "Belrose";
1 versement payé le 4 juillet 1976.

Aussi, la municipalité a reçu des subventions statutaires basées sur
le nombre d'habitants. par exemple: - \$68,600 en 1977-1978
- \$79,116 en 1978-1979
- \$89,250 en 1979-1980

Source: Ministère des Affaires municipales.

L'objectif de la ville de Val Bélair de densifier l'urbanisation de son territoire ne s'est cependant pas réalisé. Entre 1971 et 1984, la ville s'est dotée d'une vocation résidentielle, dominée par des développements domiciliaires de faible densité, qui a doublé la part qu'elle représente par rapport au bâti. Durant cette période, les moyennes et fortes densités résidentielles, qui occupaient 2% du bâti à Bélair et 3% à Val Saint-Michel, ont vu leur part relative diminuer à .5% dans la nouvelle ville (voir tableau 37).

Notons aussi que le service de police à Val Bélair est assuré par la Sûreté du Québec (1). La municipalité n'a donc pas à assumer les coûts reliés au fonctionnement d'un service de police municipal (voir tableau 38).

(1) La ville devrait normalement offrir son propre service.

TABLEAU 37

EVOLUTION DE LA SUPERFICIE RELATIVE OCCUPEE PAR LES FONCTIONS
URBAINES SUR LE TERRITOIRE DE VAL-BELAIR (1971-1984)

Affectations	Part relative / superficie urbanisée	
	<u>1971</u>	<u>1984</u>
Résidentiel - faible densité	29.3%	63.1%
- moyenne densité	2.1%	.3%
- forte densité	0.1%	.2%
Commerce, industrie, service	7.3%	17.1%
Publique	61.2%	19.4%
(Superficie urbanisée / superficie totale)	(8.9%)	(11.4%)

Source: S.A.T.C.U.Q.

TABLEAU 38

TABLEAU COMPARATIF DU COUT DU SERVICE DE POLICE POUR LES
MUNICIPALITES DE 10,000 A 15,000 HABITANTS DANS LA C.U.Q. (1985)

Municipalité	Population	Coût du service de police	\$/per capita	%/budget
Vanier	10,700	1,077,879	101	14.4
<u>Val Bélair</u>	<u>12,900</u>	<u>207,500</u>	<u>16</u>	<u>3.1</u>
Sillery	13,100	1,494,300	114	13.5
Ancienne-Lorette	13,400	864,131	64	10.5
Loretteville	15,100	1,032,563	68	13.3
Total	65,200	4,676,373	72	11.3

Source: Analyse budgétaire des municipalités, 1985.

La fusion des municipalités de Bélair et Val Saint-Michel est en fait le regroupement de 2 petites municipalités qui avaient des territoires contigus, qui vivaient des problèmes similaires et qui ont convenu qu'une fusion serait bénéfique pour améliorer la situation d'ensemble. Il semble que cette fusion procure maintenant des résultats intéressants sous certains aspects compte tenu des contraintes budgétaires de l'entité née de la fusion.

4.1.6 Considérations générales

Les fusions sont directement responsables de la hausse du niveau de services de plusieurs anciennes petites municipalités, bien que dans certains cas, comme à Charlesbourg (quartier Notre-Dame des Laurentides) et à Sainte-Foy (quartier paroisse de L'Ancienne-Lorette), la normalisation des services d'aqueduc et d'égouts ne s'est pas effectuée au rythme prévu.

D'un point de vue strictement financier, les fusions n'ont pas livré la marchandise. En procédant à l'uniformisation par le haut du niveau de services, en comblant des besoins (personnel, équipement) rendus nécessaires par l'unification de 2 territoires et en s'administrant selon des goûts sans cesse plus dispendieux, les municipalités de la C.U.Q. ayant participé aux fusion de la dernière décade ont considérablement augmenté leurs dépenses d'opération. Leur performance à ce chapitre ne les avantage aucunement par rapport aux municipalités qui n'ont pas été impliquées dans les regroupements contrairement à ce qu'il était anticipé (voir tableaux 39 et 40). Non pas que la situation financière de ces municipalités soit à tout point de vue critique et que seule la fusion peut expliquer ce phénomène, mais il faut cependant reconnaître, que les municipalités concernées ont à rencontrer de nouvelles obligations qui naissent avec la fusion.

La fusion ne place pas les municipalités dans une impasse financière, mais il semble qu'elle ne soit pas la solution à prescrire pour régler le problème financier municipal. Chez le contribuable, la charge n'est pas diminuée sauf qu'elle est compensée par de meilleurs services, la ville a de meilleures possibilités de développement, etc. Une analyse financière plus poussée pourrait établir que le fardeau fiscal moyen des contribuables est, en général, au moins aussi élevé (en dollars constants), aujourd'hui, 10 ans ou 15 ans plus tard, que ce qu'il était à l'aube des regroupements.

TABLEAU 39

EVOLUTION DES DEPENSES D'OPERATION (1) PER CAPITA (1 AN AVANT FUSION - 1985)

Municipalités ayant vécu une fusion	Dépenses d'opération/capita 1 an avant la fusion		Dépenses d'opération/capita pour l'unité regroupée (1985)	Evolution moyenne annuelle
Québec	\$ 170	(1969)	\$ 1 267	40%
Les Saules	\$ 85	(1970)	\$ 1 267	93%
Duburger	\$ 112	(1970)	\$ 1 267	69%
Neufchâtel	\$ 117	(1970)	\$ 1 267	66%
Charlesbourg-Ouest	\$ 76	(1970)	\$ 1 267	109%
Charlesbourg	\$ 183	(1975)	\$ 571	21%
Orsainville	\$ 161	(1975)	\$ 571	25%
Charlesbourg-Est	\$ 233	(1975)	\$ 571	15%
Notre-Dame des Laurentides	\$ 198	(1975)	\$ 571	19%
Beauport	\$ 165	(1975)	\$ 579	25%
Giffard	\$ 213	(1975)	\$ 579	17%
Villeneuve	\$ 249	(1975)	\$ 579	13%
Courville	\$ 183	(1975)	\$ 579	22%
Montmorency	\$ 111	(1975)	\$ 579	42%
Ste-Thérèse de Lisieux	\$ 167	(1975)	\$ 579	25%
Sainte-Foy	\$ 157	(1970)	\$ 1 054	38%
Paroisse de L'Ancienne-Lorette	\$ 83	(1970)	\$ 1 054	78%
Bélair	\$ 135	(1972)	\$ 526	22%
Val Saint-Michel	\$ 114	(1972)	\$ 526	28%

(1) Inclut le service de la dette.

Source: Analyse budgétaire des municipalités et études de fusion.

TABLEAU 40

EVOLUTION DES DEPENSES D'OPERATION (1) PER CAPITA (1971-1985 ET 1975-1985)

POUR LES MUNICIPALITES DE LA C.U.Q. N'AYANT PAS VECU DE FUSION AU COURS DES ANNEES SOIXANTE-DIX

Municipalités	Dépenses d'opération/ capita 1971	Dépenses d'opération/ capita 1975	Dépenses d'opération/ capita 1985	Evolution moyenne annuelle 1971-1985	Evolution moyenne annuelle 1975-1985
Loretteville	\$ 136	\$ 219	\$ 515	20%	14%
Ancienne-Lorette	\$ 99	\$ 187	\$ 612	37%	23%
Sillery	\$ 119	\$ 247	\$ 844	44%	24%
Vanier	\$ 102	\$ 223	\$ 700	42%	21%
Cap-Rouge	\$ 95	\$ 302	\$ 908	61%	20%
Saint-Augustin	\$ 47	\$ 148	\$ 571	80%	29%
Lac Saint-Charles	\$ 65	\$ 164	\$ 372	34%	13%
Saint-Emile	\$ 53	\$ 215	\$ 406	48%	9%

(1) Inclut le service de la dette

Source: Analyse budgétaire des municipalités.

5. LES FUSIONS ET LEURS ALTERNATIVES

5. LES FUSIONS ET LEURS ALTERNATIVES

La question des fusions municipales figure parmi les points qui ont soulevé des interrogations à la suite des premières audiences publiques de la Commission d'étude sur la ville de Québec. Les conclusions qui se dégagent de la présente réflexion sur les fusions incitent à l'usage modéré du processus de fusion. La problématique de la région de la Capitale est complexe et avant d'effectuer toute fusion municipale, il faudra s'assurer qu'une telle opération favorise un meilleur avenir aux municipalités.

D'autres solutions semblent mieux adaptées à la nature des problèmes de la région à notre avis et elles devraient être envisagées dans un premier temps, ce qui n'exclut pas qu'en dernier ressort une fusion de 2 ou plusieurs municipalités, dans la mesure où elle peut être justifiée, pourrait s'avérer un processus valable pour améliorer la situation.

5.1 Scénarios pouvant être considérés

Attendu que les différentes problématiques présentées par la majorité des municipalités et organismes dans leurs mémoires ont des relations directes ou indirectes avec la question des fusions ou des annexions territoriales.

Attendu que suite à la présente réflexion sur les regroupements réalisés, nous sommes en mesure de constater que les fusions et annexions effectuées sur le territoire de la C.U.Q. n'ont pas toujours donné les résultats escomptés pour répondre aux objectifs visés.

Attendu que trop souvent les études effectuées préalablement aux fusions et annexions réalisées sur le territoire de la C.U.Q. renfermaient des limitations importantes pouvant parfois biaiser certaines décisions.

Il y aurait lieu de considérer:

- dans un premier temps, une réévaluation des limites territoriales de certaines municipalités;
- dans un second temps, d'établir divers protocoles d'entente inter-municipaux pour certains services;
- dans un troisième temps, la régionalisation accrue de certaines fonctions économiques, touristiques et culturelles;
- et, en dernier ressort, des études complètes des impacts de certaines fusions municipales pouvant être justifiées.

5.1.1 Réévaluation des limites territoriales de certaines municipalités

La présente réflexion sur les fusions a permis d'identifier qu'en certains points précis du territoire de la C.U.Q., une problématique se pose en raison des limites territoriales actuelles. Cette problématique se présente sous 2 aspects: premièrement, elle concerne des quartiers municipaux, étant en fait d'anciennes municipalités aujourd'hui regroupées à d'autres entités, qui 10 ou 15 ans plus tard sont toujours dans l'attente de la normalisation des services qui devait suivre les regroupements; en second lieu, elle se relie au fait que la diffusion

d'un haut niveau de services au sein de territoires hétérogènes s'avère une opération dont le financement est lourd et ne rend pas justice aux contribuables. Aussi, une question se pose: est-il viable, autant pour les citoyens des municipalités annexées que pour ceux des municipalités-mères, de conserver les limites municipales actuelles lorsque la normalisation et la diffusion des services municipaux pose un problème d'envergure?

Les limites territoriales qui devraient faire l'objet d'une réévaluation sont les suivantes:

- Québec - Neufchâtel;
- Charlesbourg - Notre-Dame des Laurentides;
- Sainte-Foy - paroisse de L'Ancienne-Lorette (quartier
Laurentien)

5.1.2 Etablir divers protocoles d'entente inter-municipaux pour certains services

Les protocoles d'entente inter-municipaux sont de faible envergure sur la scène municipale de la région de la Capitale. De telles ententes sont conclues lorsque 2 ou plusieurs municipalités organisent un service ou exécutent des travaux en commun. Contrairement à la fusion municipale, elle n'élimine pas les entités municipales; elle vise simplement à établir une collaboration. Son principal avantage consiste en l'économie d'échelle qui résulte pour les partis impliqués d'éviter des duplications et juxtapositions d'équipements qui n'ont pas leur raison d'être.

Les services énumérés ci-dessous devraient faire l'objet de protocoles d'entente inter-municipaux lorsque jugés rentables après étude.

- alimentation en eau;
- protection incendie;
- sécurité publique;
- bibliothèques;
- loisirs;
- collecte des ordures ménagères;
- service d'informatique;
- travaux publics (personnel et équipement).

5.1.3 Régionalisation accrue de certaines fonctions économiques, touristiques et culturelles

Sur le territoire de la C.U.Q., plusieurs équipements ont une vocation régionale incontestable. Trop souvent, le lieu d'implantation de tels équipements n'a pas été déterminé de façon rationnelle. On assiste malheureusement à une vive compétition de la part des municipalités pour convoiter les projets d'envergure; compétition inévitable dans le contexte décisionnel actuel. Il serait avantageux que l'on s'entende sur une régionalisation de certaines fonctions. Des zones devraient être déterminées à l'échelle de la C.U.Q. en vertu de leur potentiel à accueillir les fonctions économiques, touristiques et culturelles et non dans le but de diversifier l'assiette fiscale de la municipalité qui accueille de tels projets. La fiscalité pourrait être adaptée en conséquence par la considération de critères d'utilisation, de fréquentation, d'emploi... Il faudrait également qu'un organisme, actuel (C.U.Q., gouvernement du Québec) ou projeté, soit chargé des implantations d'envergure régionale et que les facteurs de localisation aient le dessus sur les considérations politiques.

Il serait avantageux d'assister à une régionalisation accrue des fonctions dans les domaines suivants:

- les zones industrielles;
- les fonctions commerciales majeures;
- les fonctions institutionnelles;
- les infrastructures d'hébergement touristique;
- les équipements récréo-touristiques;
- la mise en valeur du patrimoine.

5.1.4 En dernier ressort, des études complètes des impacts de certaines fusions municipales pouvant être justifiées

Tel que mentionné précédemment, la fusion municipale ne s'avère pas, à notre avis, la solution toute désignée pour estomper le problème municipal dans la région de la Capitale. Avant d'envisager ce processus, il faudrait procéder à l'application efficace des 3 scénarios précédents. Autrement dit, l'analyse que nous avons menée nous convie à recommander une utilisation doigtée du dispositif de fusion municipale. Les expériences des municipalités de la région en matière de regroupement laissent un goût amer dans la bouche de plusieurs d'un point de vue économique. Les scénarios que nous proposons favorisent et souhaitent un rapprochement des municipalités. Ce rapprochement, pour être fonctionnel, n'implique pas obligatoirement des fusions de municipalités.

Précisons enfin qu'il ne faut pas compter toutes possibilités de fusion comme suicidaire. Nous considérons que la fusion est une opération qui peut s'avérer valable dans la mesure où elle est justifiée à l'avance et qu'elle est précédée par des études considérant tous les aspects du regroupement.

6. CONCLUSION

6. CONCLUSION

Notre réflexion sur les fusions n'a pas cherché à identifier les bons et les mauvais regroupements municipaux parmi l'échantillon analysé. Une utilisation partielle du présent document pourrait contribuer à fournir une fausse idée des conclusions qui s'en dégagent. Par contre, une lecture complète prépare bien le lecteur face aux scénarios que nous recommandons.

La grande conclusion qui fait jour, suite à notre analyse, rend compte que l'application du processus de fusion ne s'est pas toujours faite avec discernement. Il s'est révélé que la fusion n'a pas nécessairement répondu aux attentes des partis impliqués si l'on se réfère à la nature des problèmes soulevés par les municipalités avant les fusions et les objectifs poursuivis par ces regroupements.

Dans ses grandes lignes, la démarche que nous avons effectuée consistait à porter une réflexion sur les fusions réalisées sur le territoire de la C.U.Q. Les résultats de cette analyse et notre connaissance de la problématique de la région ont conduit à l'élaboration de scénarios s'avérant les recommandations que nous soumettons avec respect à la Commission d'étude sur la ville de Québec.

Bibliothèque Cécile - Rouleau



QMC A 475 929 453