

*Mémoire préliminaire soumis à la
Commission d'Etude sur les Problèmes
Intermunicipaux de l'Île-Jésus
par la Ville de Saint-Vincent-de-Paul*

MEMOIRE PRESENTE A LA COMMISSION D'ENQUETE

INTRODUCTION ET RESUME

SECTION "A"

L'EXPERIENCE FISCALE NORD-AMERICAINE.

- 1.- Les "économies de dimension" dans le domaine municipal.
- 2.- Application au Québec
- 3.- Application à la région de Montréal.
- 4.- Les résultats obtenus: analyse et critique

SECTION "B"

SOLUTIONS PROPOSEES CONCERNANT LA STRUCTURE POLITIQUE DE L'ILE JESUS.

- 1.- Le Statu quo .
- 2.- La "Cité Régionale"
- 3.- Regroupement des municipalités existantes
 - a) Population actuelle et future
 - b) Services municipaux actuels et besoins futurs.
 - c) Services communs.
 - d) Considérations financières diverses.

INTRODUCTION ET RESUME

Les villes diffèrent les unes des autres suivant leur localisation par rapport au complexe métropolitain de Montréal et aux grandes artères routières, selon la topographie et les modes d'utilisation du territoire, l'âge de la ville, la superficie actuellement urbanisée, le taux de croissance passé ou attendu, la valeur du terrain, l'évaluation imposable, la composition ethnique, les valeurs culturelles, les conflits d'intérêts, la densité de la population, le revenu moyen des résidents et les classes de revenus, l'efficacité administrative, la structure et le niveau de taxation, la part des revenus absorbée par le service de la dette, l'intérêt témoigné pour la chose municipale, la qualité et le nombre de services municipaux, la capacité des immobilisations en service, etc.

Le présent mémoire, qui se veut préliminaire, ne pourra traiter de toutes ces caractéristiques à la fois: d'abord notre connaissance des problèmes globaux et particuliers de l'Île Jésus est encore incomplète, étant donné le court laps de temps mis à notre disposition pour préparer ce mémoire; de plus, le présent texte a été rédigé par un Economiste qui ne peut, si la rigueur scientifique doit être respectée, discuter de toutes les caractéristiques citées plus haut avec autorité.

Le présent mémoire s'attache donc à analyser uniquement certaines incidences économiques et financières qu'inspirent à l'auteur les diverses solutions touchant la structure politique de l'Île.

Les critères que nous employons pour déterminer la taille optimale d'une ville visent à atteindre l'objectif suivant: qu'elle est la taille la plus rationnelle qui permettra à une ville, dans le contexte métropolitain dans lequel elle se trouve, d'offrir les meilleurs services en qualité et en quantité, tout en minimisant les dépenses per capita, compte tenu d'une densité idéale de la population?

Dans la section "A", une application, à nos conditions locales, de recherches statistiques américaines récentes permet de croire à l'existence d'une taille municipale optimale, en terme du niveau de la population: les villes de plus de 25,000 personnes, mais ayant une population inférieure à 100,000 personnes, connaissent des dépenses per capita inférieures aux autres.

Cependant, si l'appartenance à un contexte métropolitain ainsi que le nombre et la qualité des services sont considérés, il existe une présomption à l'effet que cette population optimale se situe entre 50,000 et 100,000 personnes. Cette taille optimale apparaît aussi dans la ventilation des dépenses per capita.

La section "B" applique les résultats obtenus à l'analyse critique des diverses solutions proposées concernant la structure politique la plus rationnelle pour l'Ile Jésus. A partir du critère économique et financier d'une taille optimale, le "statu quo" politique peut difficilement se justifier pour quelques villes. Certains des désavantages du projet d'une "Cité régionale" sont indiqués; de l'ensemble de ce projet, il semble surtout important de retenir le désir d'accorder des pouvoirs accrus à la Corporation Interurbaine, car même des villes d'une "taille optimale" trouveraient des avantages financiers à la coopération intermunicipale. Enfin, quelques-unes des considérations d'ordre économique dont il faudra tenir compte pour déterminer le partage futur de l'Ile sont énumérées.

Si de nouvelles entités municipales sont créées, elles devront se justifier non seulement à partir des contraintes actuelles, mais en envisageant aussi la croissance attendue.

Dans l'optique adoptée par le présent mémoire, il semble que la Ville de St-Vincent-de-Paul devra étudier sérieusement la possibilité d'élargir le cadre territorial qu'elle occupe.

SECTION "A"L'EXPERIENCE FISCALE NORD-AMERICAINE1.- Les "économies de dimension" dans le domaine municipal

La croissance rapide des agglomérations urbaines n'est certes pas un phénomène propre à la région montréalaise. Les problèmes issus de la croissance urbaine se posent à toutes les sociétés qui connaissent un développement des secteurs secondaires et tertiaires.

Pour solutionner les problèmes de la croissance urbaine et pour rendre plus supportable le fardeau fiscal, des arguments de nature économique sont très souvent cités. De façon générale, ces arguments peuvent se résumer ainsi: la fusion des villes géographiquement voisines permettra de réduire les dépenses per capita pour l'ensemble des services municipaux, tout comme dans l'industrie manufacturière la production sur une haute échelle entraîne généralement la réduction des coûts moyens. En d'autres termes, plus le territoire et la population à desservir sont considérables, moins le coût par citoyen pour fournir des services municipaux adéquats sera élevé et donc, moins les taxes seront élevées. Les avantages économiques de l'intégration verticale et horizontale dans les secteurs de transformation permettent donc, pense-t-on, de justifier la fusion de villes voisines en une ville unique.

Certains travaux récents avaient pour but de vérifier l'hypothèse des "économies de dimension" dans le domaine municipal. Les résultats obtenus, dans ces études faites indépendamment l'une de l'autre, permettent d'affirmer que "l'argument économique", cité plus haut, ne trouve pas de fondement dans la réalité.

En 1959, W.Z.Hirsch (1) a étudié la com-
portement de 149 villes du Missouri et du Massachussets et
H.E. Brazer (2) a analysé le niveau des dépenses dans 462 villes
américaines de 25,000 personnes et plus. Tous deux conclurent
que les dépenses per capita ne sont pas plus basses dans les
villes où la population est plus élevée; ils trouvent même
que ces dépenses totales per capita augmentent légèrement avec
le niveau de la population (3).

Les recherches de Brazer indiquent de plus,
que la densité de la population est une cause importante de
l'augmentation des dépenses totales per capita. L'Auteur
signale aussi que les dépenses per capita, sont souvent posi-
tivement reliées au niveau des revenus moyens des citoyens.

Hirsch est d'avis qu'en général, l'efficacité
économique, mesurée par le niveau des dépenses totales per
capita, semble la plus élevée dans les centres urbains de 50,000
à 100,000 personnes.

- (1) W.Z.Hirsch "Expenditure Implications of Metropolitan
Growth and Consolidation" The Review of
Economics and Statistics. May 1959.
- (2) H.E.Brazer City Expenditures in the United States.
Occasional Paper 66, National Bureau of
Economic Research Inc, New-York 1959.
- (3) Cette augmentation n'apparaît que légère car ils ont
établi une régression de forme linéaire, alors que la
distribution des observations ne s'y prête pas.

Cette hypothèse a été vérifiée par H.Shapiro (4) à partir de l'examen de 3,100 municipalités (Municipal County) américaines. Ces observations ont été groupées suivant l'Etat où elles se trouvent et suivant neuf classes de population selon la taille. Shapiro a découvert que les municipalités de 50,000 à 100,000 personnes sont celles où, plus souvent que dans toute autre classe de municipalités groupées par Etat, le coût de fournir les services est le plus bas. Ceci est vrai pour les dépenses totales per capita, pour la dette per capita, pour les revenus totaux per capita et les revenus de la taxe foncière per capita. En d'autres termes, dans les agglomérations de cette taille, le coût per capita des services municipaux est plus bas et ainsi, leurs citoyens payent moins de taxes par tête.

En définitive, les trois études citées montrent qu'il n'en coûte pas moins cher pour administrer les municipalités américaines possédant une population nombreuse. La conclusion obtenue est que si les villes trop petites ne sont pas financièrement efficaces, il en est de même pour les villes de plus de 100,000 habitants.

Les résultats de Shapiro ont été vérifiés aussi par H.J.Schmandt et G.R.Stephens (5). A l'aide des mêmes données de base, soit 3,100 municipalités américaines, ces auteurs ont distribué les 3,100 observations selon les mêmes neuf classes de population, mais en ne tenant pas compte des Etats où ces observations se trouvent. En mesurant la moyenne des dépenses totales per capita pour chaque classe, ils obtiennent une fonction en forme de "U".

- (4) S.Shapiro "Economies of Scale and Local Government"
Land Economics May 1963.
- (5) H.S.Schmandt and G.R.Stephens: "Local Government
Expenditure Patterns in the United States"
Land Economics, November 1963.

Le coût minimum per capita est atteint au niveau d'une population de 25,000 à 50,000 personnes.

Ces résultats revêtent une grande importance. En effet, il semble exister une taille optimale pour une ville, taille qui n'est pas inférieure à 25,000 personnes et ne dépasse pas 100,000 personnes: cette taille optimale détermine les entités municipales économiquement les plus efficaces en terme du coût per capita.

2.- Application au Québec.

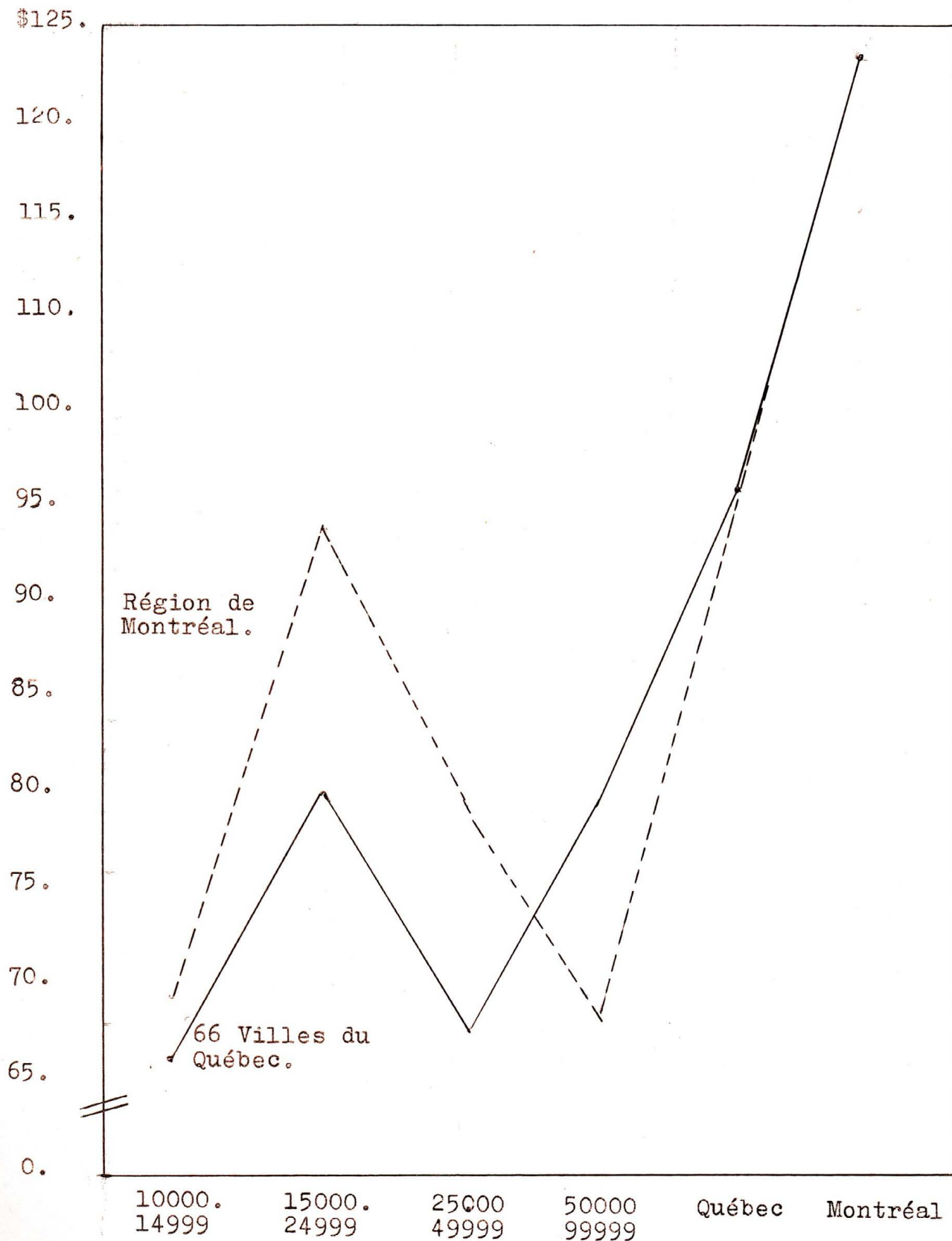
J'ai voulu vérifier si l'hypothèse d'une taille optimale est valable aussi pour les villes de la Province de Québec. A partir d'un relevé statistique établi par le Ministère de l'Industrie et du Commerce (6) j'ai groupées 66 villes du Québec, qui avaient plus de 10,000 personnes en 1960, suivant les mêmes classes de population que celles employées dans les études américaines. Les dépenses per capita pour les divers postes sont celles de 1960/61. Dans la classe 10,000 à 14,999 personnes on trouve 26 villes, 16 dans la classe 15,000 à 24,999, 16 dans la classe 25,000 à 49,999, 6 dans la classe 50,000 à 99,999; enfin Québec (population 176,000) et Montréal (population 1,150,000) on fait l'objet de classes séparées.

Les résultats obtenus sont indiqués aux graphiques I et II (7)

(6) Bureau de la Statistique du Québec: "Finances Municipales, 1950-1961" Ministère de l'Industrie et du Commerce, Publication No. 4 Québec 1963.

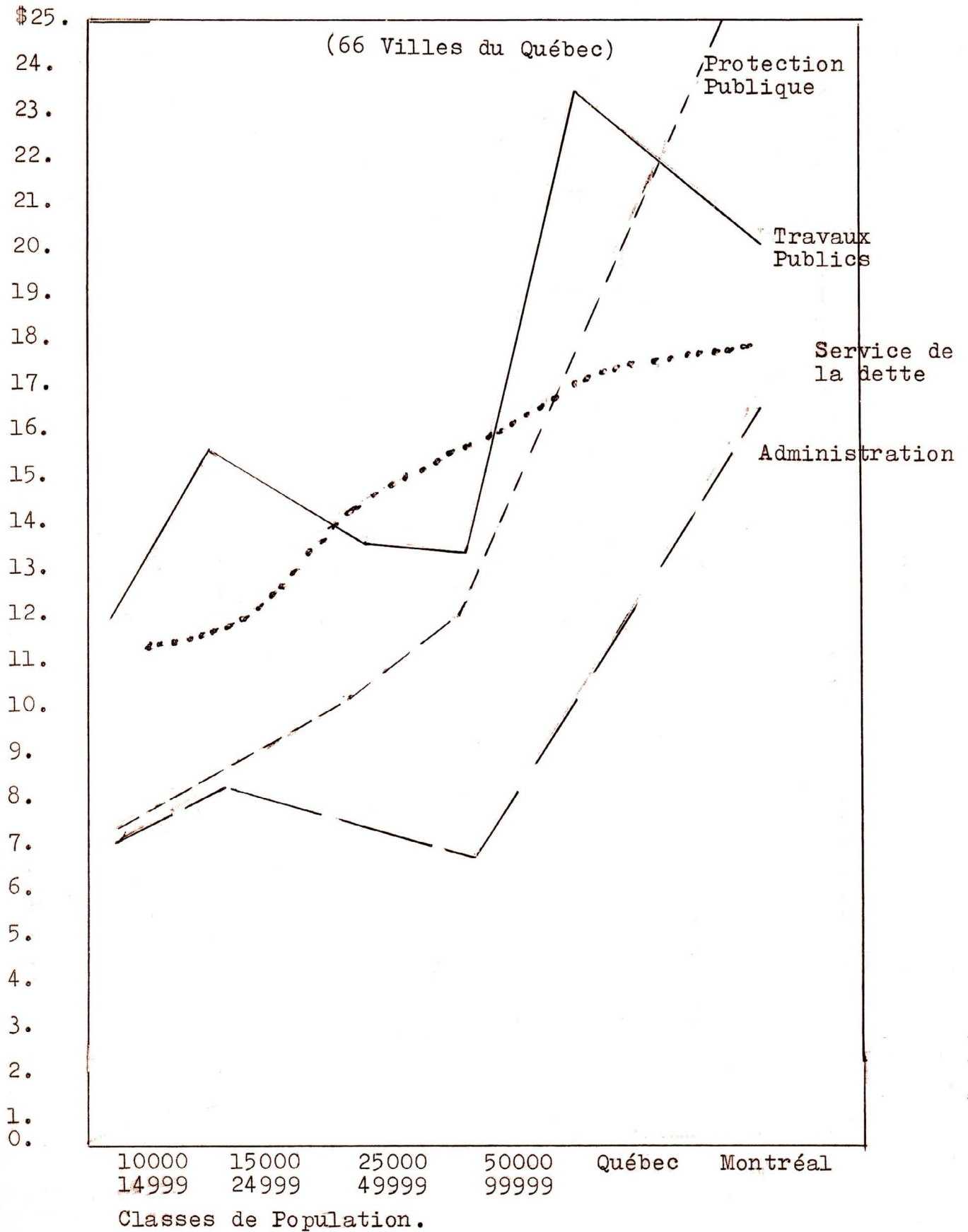
(7) Les résultats numériques sont indiqués en appendice. Par construction, ces graphiques indiquent une croissance plus rapide pour les classes situées entre 200,000 et 1,000,000 de personnes qu'elle ne l'est peut-être en réalité. Toutefois, les travaux de Schmandt et Stephens indiquent aussi une croissance continue dans cet intervalle.

GRAPHIQUE I
(Dépenses totales per capita)



Classes de population.

GRAPHIQUE II
 Dépenses per capita (Postes Importants)



A part la classe de 10,000 à 14,999 personnes dont les dépenses moyennes per capita sont plus basses que dans les autres classes, on découvre que l'hypothèse d'une taille optimale se vérifie aussi pour ces 66 villes du Québec (trait continu au graphique I). Pour les dépenses totales per capita et le service de la dette per capita, la classe de 25,000 à 49,999 est la plus efficace (graphique II). Par contre, en ce qui concerne les dépenses per capita de travaux publics et d'administration, la classe de 50,000 à 99,999 personnes connaît les coûts les plus bas (graphique II). Quant à la protection publique (police et incendie) les dépenses per capita augmentent suivant le niveau de la population, quoique l'augmentation semble plus rapide quand la population dépasse 100,000 personnes (8)

l'hypothèse d'une taille optimale ne dépassant pas 100,000 personnes semble se vérifier dans le contexte du Québec; les graphiques I et II indiquent aussi que le coût de demeurer à Montréal ou à Québec est très élevé. Nous reviendrons plus loin sur cet aspect.

3.- Application à la Région de Montréal.

Comme cette analyse de l'ensemble du Québec ne tient pas compte des disparités régionales dans les prix et les salaires, des conditions climatiques et topologiques particulières, du type de ville (partie d'un complexe métropolitain ou isolée), des niveaux de revenus et donc de la capacité de payer, j'ai repris l'analyse pour les 27 municipalités groupées autour de Montréal ayant plus de 10,000 personnes en 1960.

Les mêmes classes qu'aux graphiques I et II ont été employées: on y trouve respectivement 8, 8, 7, et 3 villes; Montréal fait encore partie d'une classe distincte. Le graphique I (ligne discontinue) donne ces résultats.

(8) Les dépenses indiquées au graphique II représentent entre 57% et 73% des dépenses totales. De plus, 35% de la différence observée dans les dépenses totales per capita entre les classes de 10,000 à 14,999 et 50,000 - 99,999, s'explique par le coût de la protection publique.

Les dépenses totales per capita sont les plus basses dans les villes de 50,000 à 100,000 personnes de la région montréalaise (9). L'hypothèse d'une taille optimale, en terme du niveau des coûts d'opération d'une ville, se vérifie tant pour l'ensemble du Québec que pour la région montréalaise. Il est à noter qu'il en coûte près de deux fois plus cher par citoyen pour demeurer dans la Ville de Montréal en comparaison avec les villes de banlieue de 50,000 à 100,000 personnes.

4.- Les résultats obtenus: Analyse et critique.

On pourra objecter que ces résultats ne tiennent pas compte de la quantité et de la qualité des services municipaux offerts. En effet, même s'il en coûte relativement plus cher pour demeurer dans une ville de plus de 100,000 personnes, l'éventail des services offerts est plus large et ainsi, un plus grand nombre de besoins est satisfait. Si cette critique peut sembler à priori valable, cependant elle n'affaiblit pas les résultats déjà obtenus.

Tout d'abord, le niveau des dépenses per capita n'est pas une mesure adéquate de la quantité des services offerts. Une étude portant sur la région de Milwaukee (10) a révélé, entre autres, que les villes connaissant des dépenses per capita élevées ne fournissent pas nécessairement un nombre plus élevé de service municipaux.

Ce résultat, qui ne surprendra personne, permet de formuler l'hypothèse que si les coûts per capita sont plus bas dans les villes de 25,000 à 100,000 personnes, ce n'est pas nécessairement parce que ces villes offrent une variété moins grande de services municipaux.

(9) Les dépenses sont relativement basses au cours de l'année financière considérée à Jacques-Cartier; cette situation pourrait modifier à la hausse les conclusions obtenues pour la classe de 25,000 à 50,000 personnes.

(10) H.S.Schmandt and G.R.Stephens "Measuring Municipal Output" National Tax Journal, December 1960

Il est évident qu'une ville comme Montréal offre directement ou indirectement (par voie de subsides) une gamme de services qu'une ville de 25,000 personnes pourrait s'offrir qu'à un coût per capita très élevé. De plus, un niveau élevé de population engendre une demande potentielle pour divers services que le secteur privé est prêt à fournir: lieux d'amusement, facilités financières et commerciales, etc. Cependant, tout compte fait, même par comparaison avec une ville comme Montréal, il y a relativement peu de services que le gouvernement municipal d'une ville de 100,000 personnes ne pourrait offrir aux citoyens surtout si on considère que les villes de L'Île Jésus se côtoient et pourraient s'entendre pour offrir certains services en commun. Dès lors, en se basant sur les résultats statistiques indiqués plus haut, une ville de 100,000 personnes pourrait rendre presque tous les services municipaux que peut offrir une ville comme Montréal, et cela, à un coût moindre per capita. Cette conclusion se rattache au nombre des services municipaux offerts; que penser maintenant de la qualité relative des services rendus?

Ici encore, il ne serait pas justifié d'affirmer qu'une ville énorme peut rendre des services de meilleure qualité. Une mesure de cette qualité pourrait être la célérité avec laquelle les services municipaux sont rendus: quand on songe que dans une ville gigantesque du Québec un département municipal spécialisé dans les plaintes relatives au rôle d'évaluation est en retard de cinq ans dans l'audition de certaines plaintes, on peut se demander si une ville énorme ne devient pas un monstre de lenteur administrative.

De toute façon, on ne peut affirmer à priori que la qualité des services, même s'ils coûtent plus cher, est plus élevée dans une ville de 1,000,000 d'habitants que dans une ville de 100,000 personnes.

Même si la qualité et le nombre des services municipaux étaient relativement plus élevés dans une ville énorme que dans une ville de 100,000 habitants, les citoyens de cette grande ville ne s'en porteraient pas nécessairement mieux. Car la preuve a été faite plus haut qu'il en coûte plus cher, par citoyen, pour demeurer dans une ville de plus de 100,000 habitants. Il n'est pas certain que le coût supplémentaire (presque le double) pour un citoyen d'une ville comme Montréal, de recevoir les services municipaux égale les services supplémentaires qu'il reçoit en terme du nombre et de la qualité.

En d'autres mots, parce que le citoyen d'une ville comme Montréal paie plus cher, cela ne signifie pas qu'il reçoit, proportionnellement à sa dépense, plus de services de meilleure qualité.

Une entente fiscale entre les municipalités permettrait d'offrir aux citoyens les quelques services qu'une ville de 100,000 personnes ne peut se payer qu'à grands frais. Il ne faut pas oublier que dans l'Île Jésus, nos villes ne sont pas isolées dans la brousse et que nous vivons dans un complexe métropolitain. L'entente entre les villes devient une possibilité qu'il ne faut pas négliger.

On a souvent objecté que dans une ville comme Montréal, les industries et les commerces paient une part importante des taxes (32.2% en 1960-61), ce qui dégrève d'autant le citoyen moyen. Il faut d'abord remarquer que les taxes payées par des individus à Montréal sont sensiblement les mêmes que celles payées en moyenne dans les villes du Québec de 50,000 à 100,000 personnes (67.8% à Montréal en comparaison à 70.2% en moyenne pour l'ensemble de ces villes.) De plus, les taxes payées par les maisons d'affaires sont évidemment incluses dans le prix de vente de leur produit; en définitive, c'est le citoyen qui paie ces taxes. Enfin, si les maisons d'affaires payent une bonne part des taxes c'est qu'elles exigent un nombre élevé de services municipaux: protection contre le vol et l'incendie, pavage des rues, voies de circulation rapides, etc.. En définitive, l'existence de maisons d'affaires dans une grande ville ne se traduit pas toujours par un dégrèvement de taxes pour le citoyen moyen.

J'aurai l'occasion de revenir plus loin sur d'autres objections qu'on pourrait apporter, mais je voudrais en signaler une que l'on entend fréquemment. On peut donner des exemples de villes de 25,000 à 100,000 habitants où il en coûte presque aussi cher, en terme de taxes per capita, que dans une ville comme Montréal. Evidemment les coûts per capita peuvent différer suivant les conditions géographiques, le niveau des prix, la place dans un complexe métropolitain (ville principale, banlieue résidentielle, industrielle ou commerciale) l'isolement, l'âge de la ville et son taux de croissance, la densité de la population, le niveau des revenus moyens, la superficie, le volume et la qualité des services, etc.. Il faut cependant se rappeler que les études américaines de Shapiro, de Schmandt et de Stephens portent sur 3,100 observations.

Un échantillon aussi considérable comporte toutes les situations imaginables; les résultats ainsi obtenus indiquent, sans équivoque, qu'en général les municipalités de moins de 25,000 personnes et celles de plus de 100,000 personnes engendrent des coûts per capita très élevés.

A l'aide, entre autres, des résultats obtenus, nous discuterons maintenant de la validité, sur le plan économique, des diverses solutions formulées quant à l'avenir politique de l'Ile Jésus.



SECTION "B"

SOLUTIONS PROPOSEES CONCERNANT
LA STRUCTURE POLITIQUE DE L'ILE JESUS.

Un certain nombre d'hypothèses concernant la structure politique de l'Ile ont été formulées dans le passé. Nous tenterons ici, à la lumière des résultats obtenus dans la première section, d'examiner de plus près ces hypothèses de développement. Les solutions qui ont été proposées sont la fusion en une ville unique, l'établissement d'une "Cité Régionale" politique et la répartition de l'Ile en trois villes autonomes.

L'examen des diverses hypothèses concernant une éventuelle structure politique dans l'Ile permettra de formuler une solution qui minimise les coûts sociaux et économique. Cependant, le présent mémoire veut seulement livrer des réflexions générales qu'inspirent les diverses solutions proposées.

Actuellement, l'Ile se répartit en treize municipalités autonomes dont l'évolution de la population et la superficie apparaissent au tableau suivant:

MUNICIPALITES	POPULATION (1)			SUPERFICIE (2)
	1956	1961	1963	
Laval-des-Rapides	11,248	19,227	23,312	1,842
Pont-Viau	8,218	16,077	20,059	832
Chomedey	16,677	30,445	35,930	9,804
St-Vincent-de-Paul	6,784	11,214	14,158	1,975
Ste-Rose	5,378	7,571	8,425	4,039
Duvernay	3,095	10,939	14,721	11,096
Ste-Dorothée	4,346	5,297	6,378	5,283
Laval-Ouest	3,818	5,440	6,465	1,130
St-François	2,630	5,122	5,618	17,500
Vimont	2,589	4,150	7,364	3,744
Fabreville	2,127	5,213	8,022	4,860
Laval-sur-le-Lac	363	620	800	410
Auteuil	1,477	2,603	3,679	5,975
Ensemble de l'Ile	68,750	123,918	154,931	68,490

REMARQUES:

(1) La population en 1956 est définie en fonction des territoires actuels. Les Iles-Laval ne sont pas comprises dans les chiffres relatif à l'ensemble de l'Ile.

(2) La superficie est celle qui a été déterminée pour l'année 1961.

Pour l'ensemble de l'Ile Jésus, l'évolution de la population a été très rapide, surtout depuis 1956. Dans la décennie 1951 à 1961, la population augmente de 86,898 personnes, dont 55,168 de 1956 à 1961. Entre juin 1961 et l'année 1963, la population s'accroît encore de 31,013 personnes. Les six villes situées sur la rive sud de l'Ile comptent à elles seules environ 74% de la population de l'Ile.

Avec une croissance annuelle moyenne de la population entre 1956 et 1963 de 12,311 personnes réparties sur un vaste territoire, des problèmes municipaux d'ordre interne ne pouvaient manquer d'apparaître: établissement d'un cadre d'utilisation du territoire, mise sur pied des services nécessaires, accroissement de la part des revenus qui doit financer le service de la dette, promotion industrielle et commerciale, ententes intermunicipales, etc. Quant aux problèmes intermunicipaux qui se sont posés ou peuvent se poser, ils sont, entre autres, les modes d'utilisation du territoire, l'établissement d'un réseau routier, les problèmes d'urbanisme, les heures de fermeture des établissements et l'adoption de services communs comme l'aqueduc, les égouts, la protection des personnes et des propriétés, l'épuration, la santé publique, les facilités d'emprunt, les services récréatifs, le transport en commun et l'évaluation.

Un souci de donner les meilleurs services au coût le plus bas, de réduire les causes de conflit entre municipalités et de favoriser des ententes intermunicipales, lorsque économiquement nécessaires, doit présider au choix des solutions qui seront adoptées. Ces solutions, il va sans dire, doivent tenir compte des besoins futurs; il est donc important que les solutions proposées ne considèrent pas uniquement la situation démographique, économique, financière, sociologique ou politique actuelle, non plus que les conflits de personnalité qui alimentent aujourd'hui les débats.

C'est donc dans l'optique des besoins actuels et futurs que nous discuterons les solutions qui ont été proposées relativement au partage politique de l'Ile.

1.- Statu Quo

La solution la plus simple consiste à ne rien changer à la situation actuelle, soit treize municipalités autonomes.

Il est vrai qu'on a beaucoup exagéré l'importance des problèmes internes et intermunicipaux de l'île Jésus. À part les problèmes relatifs au réseau routier et à l'incompatibilité des plans de zonage, les difficultés intermunicipales sont mineures. D'ailleurs, jusqu'ici plusieurs ententes sont intervenues de gré à gré entre les municipalités: usine d'épuration commune, fourniture de l'eau, entr'aide des services de protection, etc.

Plusieurs marquent leur désir de vouloir éviter dans l'avenir les difficultés intermunicipales qui se produisent sur l'île de Montréal. Là aussi, les problèmes pourraient se régler avec de la compréhension; la difficulté principale tient sans doute aux besoins financiers de la ville de Montréal, ce qui la force à élargir son rôle de perception par des annexions.

Cependant, les superficies des treize municipalités actuelles sont très différentes, ce qui permet de prévoir des niveaux futurs de population les plus disparates entre ces municipalités. Certaines de ces municipalités ne peuvent espérer recevoir, à cause de la surface qu'elles occupent, une population assez considérable pour minimiser les coûts per capita, si on applique les résultats de la première section.

À St-Vincent-de-Paul, par exemple, le plan de zonage permet de prévoir une population future maximum de 25,000 personnes. Or, suivant les critères établis plus haut, un tel niveau de population est insuffisant pour permettre aux citoyens futurs de se payer des services de qualité à un coût le plus bas possible. D'autres municipalités seront sans doute dans cette situation éventuellement. On pourrait citer au moins Laval-sur-le-Lac, Pont-Viau et Laval-Ouest.

Dans l'hypothèse d'une absence d'ententes intermunicipales, certaines villes devront mettre elles-mêmes sur pied des services indispensables, ce qui peut, étant donnée la superficie restreinte de certaines villes, entraîner de la capacité excédentaire coûteuse et inefficace. Il en est ainsi du service de protection contre les incendies: on imagine mal l'avantage tiré de l'existence de deux casernes de pompiers établies côte à côte, mais desservant deux municipalités distinctes. Cet argument, s'il ne va pas nécessairement à l'encontre du statu quo, justifie cependant une plus grande cohésion intermunicipale.

Les municipalités, dont le niveau de la population future sera en deçà de la taille optimale qui permet de minimiser le coût de fournir les services, ne disposeront pas, de plus, de ressources financières adéquates pour offrir les services désirés, à moins que le développement industriel ou commercial sur leur territoire soit substantiel. S'ils veulent se procurer les services nécessaires, les citoyens de ces villes devront subir un niveau élevé de taxation, comme le démontre l'exposé de la section "A".

Il n'est pas du ressort de St-Vincent-de-Paul de juger de la viabilité financière des villes voisines. Cependant on peut déjà prétendre que le statu quo n'est pas la solution idéale en ce qui concerne les municipalités dont la superficie est restreinte. Toutefois, si les citoyens de ces municipalités sont prêts à payer des taxes relativement élevées pour se procurer les services essentiels, c'est là un droit que nul ne saurait leur contester, en autant qu'on puisse supposer que les générations futures seront du même avis!

2.- La "Cité Régionale"

L'an dernier, un plan d'urbanisme a été conçu pour le centre de l'Ile; cette partie du territoire de l'Ile serait aménagée de façon à contenir des industries, des commerces, des parcs et des centres éducationnels et récréatifs. Une route de ceinture pourrait assurer une communication routière rapide avec le reste de l'Ile et ses environs. A partir de ce plan d'urbanisme, un nouveau concept de la structure politique de l'Ile a été envisagé. On considère tout d'abord l'élargissement des pouvoirs de la Corporation Interurbaine; la revision des frontières actuelles des municipalités, de façon à éviter de donner à quelques-unes d'entre elles une importance prépondérante dans les décisions de la Corporation; enfin, la transformation du centre de l'Ile en un "quartier" autonome, financièrement indépendant des autres municipalités et soumis à l'autorité de la Corporation.

Les nouvelles municipalités créées par la revision des frontières actuelles seraient relativement autonomes et indépendantes les unes des autres au sein de la Corporation. Cependant, la Corporation posséderait des pouvoirs élargis de façon à statuer sur la préparation de plans directeurs, la coordination des divers réseaux routiers, la création de parcs et de terrains de jeux, l'établissement de services d'utilité générale que les municipalités pourraient se partager, les rectifications à apporter aux frontières municipales, avec l'assentiment des municipalités concernées, et les heures de fermeture des commerces.

Ces pouvoirs accordés à la Corporation Interurbaine sont des exigences normales qui permettraient aux municipalités de coordonner leurs efforts et de réduire le coût de fournir des services de qualité.

Cependant, un certain nombre de difficultés pourrait surgir lors de la réalisation d'un tel plan. Pour éviter le sort qu'a connu la Commission Métropolitaine de l'Île de Montréal, ce plan sera effectif en autant qu'une ou des municipalités gigantesques ne pourront imposer leurs directives aux autres membres de la Corporation. Cette contrainte majeure ayant été envisagée par les auteurs du plan, ils prévoient que la Corporation ne devrait se composer que de villes pas trop disproportionnées en population.

La crainte d'une domination par une ou des villes est un problème réel, si on songe qu'en 1963, Chomedey possédait une population à peu près égale à la somme des populations de Fabreville, Auteuil, Vimont, St-François, Ste-Dorothée et Laval Ouest. De plus, l'inégalité des superficies des treizes municipalités actuelles permet de prévoir que dans l'avenir ces écarts dans la population seront élevés. Donc, pour que la Corporation fonctionne sans heurt, ou bien les grandes municipalités devront accepter de posséder un pouvoir égal aux autres au sein de la Corporation, ce qui est peu probable, ou bien une restructuration politique de l'Île devra être effectuée.

La restructuration devra accorder à chacune des nouvelles villes ainsi créées une population relativement égale. Si cette restructuration ne tient compte que de la population actuelle, des changements de frontière devront s'effectuer dans l'avenir; de tels changements entraînent toujours des coûts sociaux et privés élevés: par exemple, travaux permanents à réaménager et imposition fiscale différente. De plus, une restructuration qui ne tiendrait compte que de la population actuelle pourrait être financièrement coûteuse du fait qu'entre les îlots actuels de développement, il existe de grands espaces inoccupés; nous reviendrons plus loin sur cet aspect important.

Si la restructuration tient compte de la population future, il faudrait éviter que les territoires de chaque nouvelle municipalité soit trop grand car, actuellement, des espaces considérables sont inoccupés et, chacun sait ce qu'il en coûte à une ville pour développer son territoire. De plus, les territoires devront être tels qu'ils supporteront une population inférieure à 100,000 personnes et supérieurs à 50,000 personnes, si l'on s'en tient aux commentaires de la section "A".

L'aménagement du centre de l'Ile, de façon à y établir industries et commerces, pose aussi des difficultés nombreuses.

Tout d'abord, il est étrange de situer le "14e quartier" de façon telle qu'il est ensuite nécessaire d'établir une voie de ceinture exclusive pour rattacher ce quartier aux voies routières déjà existantes. On semble ici vouloir forcer la réalité à se plier aux vues de l'aménagiste. N'aurait-il pas été plus simple de construire les zones industrielles près des artères existantes ou prévues par la Voirie Provinciale?

Il est à remarquer aussi que seules les zones industrielles de Chomedey et de Duvernay sont comprises dans la zone industrielle projetée. De toute façon, les industries importantes qui s'établiront sur l'Ile auront besoin d'accès faciles à Montréal, puisque leurs centres d'approvisionnement en ressources et le marché pour leurs produits s'y trouvent.

Quant aux commerces, ils font surtout affaires avec le marché local; il est probable que la majorité d'entre eux ne seront pas intéressés à s'établir en un endroit unique, même si cet endroit est au centre de l'Ile. Vouloir situer les commerces en un seul endroit dans l'Ile est aller à l'encontre de la tendance actuelle qui est de décentraliser les activités commerciales, comme en fait foi le développement considérable des centres d'achats. De toute façon, des centres d'achats importants existent déjà ou sont prévus en des endroits situés en dehors de ce "14e quartier".

Ce "14e quartier" sera, dans l'esprit des tenants de cette solution, soumis à l'administration de la Corporation. Pour acquérir ce site, l'aménager, le garnir d'immeubles, d'équipement et de routes, pour défrayer les dépenses administratives encourues et pour acquitter les taxes envers les municipalités où ce quartier sera situé, la Corporation serait dotée d'une nouvelle source de revenus: majoration de 1% de la taxe de vente perçue dans l'Ile.

Tout d'abord, cette majoration aurait pour effet de diminuer le développement des commerces dans l'Ile et ceci, pour des raisons évidentes. De plus, comme une grande partie du territoire de ce quartier serait employée pour des services communautaires (parcs, centres culturels etc) il pourrait s'écouler un temps assez long avant que ce quartier puisse faire ses frais, à moins que les commerces et les industries existants soient taxés à un taux exorbitant, ce qui tendrait à les éloigner.

Les municipalités de l'Ile seraient alors appelées à combler les déficits budgétaires de ce "quartier" en plus de financer leurs propres dépenses.

Enfin, la centralisation des industries et des commerces hors des municipalités existantes ajouterait au fardeau fiscal que doivent déjà payer les citoyens. En effet, les municipalités deviendraient des villes dortoirs et chacun sait que sans l'appui financier des industries et des commerces, peu de villes pourraient boucler leur budget sans imposer des taxes extrêmement élevées aux résidents (dans les villes de 50,000 à 100,000 personnes, l'expérience du Québec montre que les taxes aux citoyens devraient alors être augmentée d'environ 30%).

La création d'un "14e quartier" où seraient localisés les industries, les commerces et les centres culturels et récréatifs de l'Ile pourrait se révéler une entreprise coûteuse pour toute l'Ile. De l'ensemble du projet d'une "Cité Régionale" nous retenons uniquement, à ce stage-ci, le désir d'accorder à la Corporation des pouvoirs accrus.

Parce que le projet soumis par des Urbanistes a déjà coûté \$140,000.00, ceci ne justifie pas l'adoption de ce projet, Ce faisant, les citoyens ne feraient que déboursen encore davantage, comme nous venons de le voir, pour un projet à priori peu attrayant. En fait, ce projet de centralisation des activités ne pourrait, à la limite, se justifier que dans l'hypothèse de l'établissement d'une ville unique pour l'ensemble de l'Ile, solution qui sera envisagée plus bas.

3.- Regroupement des municipalités existantes.

Les disparités, exposées à la section "A" des coûts selon la taille des municipalités américaines, l'expérience financière de Montréal (dans la région Montréalaise, alors que les villes de 50,000 à 100,000 personnes ont un coût de \$67.59 par tête, il en coûte \$123.30 à Montréal) et le fait que l'Ile Jésus peut accomoder au moins 1,000,000 de personnes, voilà des considérations qui devraient décourager les tenants de la solution visant à faire de l'Ile une seule ville. Cependant, si ces résultats, de nature financière et économique, semblaient insuffisants pour rejeter une telle solution au partage politique de l'Ile, des arguments supplémentaires, d'ordre social et politique, peuvent être apportés. Comme le présent mémoire est l'oeuvre d'un Economiste, les arguments d'ordre social et politique ne seront pas discutés ici; le mémoire final qui sera présenté à la Commission d'enquête soulèvera sans doute des arguments de ce type.

A notre avis, il y aurait des avantages économiques à ce qu'un certain nombre de fusions ait lieu dans l'Ile. Ces avantages découlent de notre discussion de la section "A" ✓
Par exemple, des villes comme St-Vincent-de-Paul, Laval-sur-le-Lac, Pont-Viau et Laval-Ouest auraient avantage à agrandir leur territoire. ✓

Quels territoires devraient être fusionnés? Qu'advierait-il du territoire actuel de St-Vincent-de-Paul, si des fusions devaient se produire? Ces deux questions, nous ne saurions y répondre dans le cadre de ce mémoire préliminaire. On comprendra qu'il y va du bien-être des citoyens actuels et futurs de l'Ile et qu'il serait prématuré d'apporter des solutions définitives à ce stage de l'enquête.

Comme la Commission d'Enquête ne présentera son rapport final qu'à l'automne, les mois qui viennent permettront d'établir les limites municipales les plus rationnelles tant au point de vue économique que social, politique et financier; une analyse plus poussée des coûts et des bénéfices d'un partage éventuel de l'Ile devra donc être entreprise.

Dans le présent mémoire, il est cependant possible d'indiquer certaines des considérations dont il faudra tenir compte pour analyser le partage futur de l'Ile; c'est ce à quoi les pages qui suivent seront employées.

a) Population actuelle et future.

L'analyse de la section "A" a permis de découvrir qu'il existe une taille optimale pour une ville, en terme du niveau de la population. Comme l'application des méthodes d'analyse, employées pour les villes américaines, du Québec et de la région de Montréal donne des résultats semblables, il existe de puissants indices que la taille optimale, qui minimise les dépenses per capita, se situe entre 25,000 et 100,000 personnes. Si nous tenons compte aussi de la qualité des services et du contexte métropolitain, cette taille optimale doit se situer plus près de 100,000 personnes que de 25,000 personnes. ✓

Dès lors, il serait probablement nécessaire, pour effectuer des fusions rationnelles, de grouper en des entités administratives autonomes des territoires qui pourront accomoder environ 100,000 personnes lorsque leur développement sera complété.

Il serait faux de vouloir grouper des territoires qui contiennent actuellement entre 50,000 et 100,000 personnes, car, suivant le critère d'une taille optimale, les villes ainsi créées seraient tôt ou tard appelées à être scindées en des unités plus petites.

En ce qui concerne St-Vincent-de-Paul, dont la population future maximum serait de 25,000 personnes, il y aurait avantage à élargir le territoire. Par exemple, un territoire qui comprendrait St-Vincent-de-Paul et une partie des terres situées au nord et/ou à l'est pourrait éventuellement contenir une population de taille optimale. Cependant, d'autres aspects doivent être considérés.

b) Services municipaux actuels et besoins futurs.

L'Ile Jésus connaît actuellement un développement territorial à peu près continu, mais de profondeur variable, le long des rives de l'île. De façon générale des développements en forme d'ilôt existent actuellement, séparés par des espaces libres d'occupation urbaine. Dans cette perspective, il serait coûteux de fusionner des territoires trop vastes. En effet, les services municipaux communs (aqueduc, égouts, système routier, protection des personnes et des immeubles, etc), ne reliez actuellement pas la plupart de ces îlots de développement; si les territoires fusionnés devaient contenir chacun plusieurs de ces îlots, il en coûterait cher pour les relier ensemble, surtout quand on considère que les territoires non développés sis entre ces îlots pourraient ne pas connaître une occupation urbaine avant plusieurs décennies. Il serait donc économiquement avantageux de laisser ces îlots se développer d'eux-mêmes d'une façon excentrique.

Pour donner un exemple extrême, si les territoires de St-Vincent-de-Paul, de Duvernay-Est et de St-François étaient fusionnés, comme les îlots de développement actuels sont séparés par de vastes territoires vacants, il en coûterait moins cher de ne pas tenter de relier immédiatement tous ces îlots et de laisser chacun fournir les services municipaux à la population qu'il contient. Donc, si chaque îlot peut fournir, à plus bas coût, des services à la population qui l'entoure, pourquoi vouloir réunir politiquement ces îlots?

Dans cette perspective, il y aurait probablement avantage à **regrouper** les municipalités en définissant pour chacune un territoire qui peut être desservi à bas coût par l'ilôt de développement actuellement existant, sans négliger toutefois la contrainte imposée par la taille future de la population.

c) Services communs.

Nous avons l'avantage de vivre dans une région métropolitaine et, quelle que soit la répartition éventuelle de l'Île, la proximité des villes ainsi créées favorisera la mise en commun d'un certain nombre de ressources dans le but d'offrir à tous les citoyens des services de meilleure qualité et à plus bas coût. Certains services demandent des investissements élevés et / ou entraînent des coûts d'opération et d'entretien considérables pour pouvoir être mis en vigueur: même pour des villes "optimales" de 100,000 personnes, certains services peuvent être offerts seulement si les citoyens sont prêts à payer des taxes élevées pour se les procurer. Ainsi, un service complet et adéquat de protection des personnes et des propriétés peut coûter extrêmement cher per capita s'il ne dessert qu'une population et un territoire restreint.

De plus, les ententes entre les villes sont nécessaires pour éviter que les voies routières qui traversent plusieurs villes soient une cause d'embouteillage à certains endroits, pour éviter qu'une zone domiciliaire dans une ville côtoie une zone industrielle dans l'autre, pour assurer un service plus efficace de transport en commun entre les villes, etc.

Entre autres domaines dans lesquels des ententes intermunicipales pourraient intervenir, on peut signaler le réseau routier interurbain, l'utilisation des territoires adjacents l'approvisionnement en eau, le système d'égout, les services de police et d'incendie, les heures de fermeture des établissements commerciaux, le transport en commun, les services de santé, les normes d'évaluation et certains services récréatifs. On pourrait ajouter à cette liste les services collectifs d'emprunt, du moins en ce qui concerne le financement des investissements impliqués par les ententes interurbaines. Seule une Corporation Interurbaine munie de pouvoirs définis en fonction des besoins communs pourrait assurer l'interaction et la cohésion nécessaire pour favoriser de telles ententes.

Dans le même ordre d'idée, on peut signaler que la centralisation des secteurs industriels et commerciaux dans l'Île est difficilement justifiable. Les avantages de la décentralisation des commerces ont déjà été discutés. Quant aux secteurs industriels, les plans de zonage respectifs peuvent être établis de façon à éviter les ennuis que causerait la proximité d'industries et de centres domiciliaires.

De plus, les routes actuelles ou prévues reliant l'Ile à la Métropole sont nombreuses et permettront de localiser l'industrie et plusieurs points non nécessairement contigus de l'Ile. Enfin, il est évident qu'une ville pourrait difficilement boucler son budget sans le support financier qu'elle reçoit des industries situées sur son territoire; ceci rend le développement industriel une nécessité vitale non seulement sur le plan financier mais aussi sur le plan de l'emploi local.

Evidemment, en ce qui concerne le développement industriel, il ne faut pas faire preuve d'un optimiste béat: l'Ile Jésus est en concurrence avec le reste de la région métropolitaine dans ce domaine. Mais les taxes élevées à Montréal, le coût du terrain et le développement de routes d'accès rapides vers les centres de distribution de la Métropole, entre autres, favoriseront éventuellement le développement industriel de l'Ile Jésus.

d) Considérations financières diverses.

Si la décision de fusionner certains territoires peut se révéler une option rationnelle en longue période, cependant, à brève échéance, cette décision peut résulter en des coûts élevés pour les citoyens concernés. Par exemple, la fusion des territoires implique non seulement la mise en commun des ressources mais aussi des dettes encourues par les divers territoires. Cependant, si ces dettes résultent d'investissements en des immobilisations utilisables efficacement à long terme, le fardeau fiscal supplémentaire n'est pas aussi lourd.

Comme les municipalités n'ont pas toutes atteint le même stage dans la mise en place des travaux permanents et comme une grande partie du territoire de l'Ile est encore inutilisée pour des fins urbaines, il est certain que les nouvelles villes créées connaîtront les inévitables difficultés financières propres à des villes en croissance. D'où l'importance de créer des entités municipales qui seront non seulement rentables en longue période mais qui pourront en courte période, étendre normalement les services municipaux sans que leurs citoyens subissent un fardeau fiscal insupportable.

Dans cette optique, il apparaît donc nécessaire de créer des entités qui, étant donné la superficie du territoire, tiendront compte de la population actuelle et future, du développement déjà accompli et à mettre en oeuvre dans le domaine des services municipaux, de la capacité fiscale des citoyens et des possibilités et des modalités d'ententes interurbaines dans la fourniture de certains services municipaux.

En conclusion, il est important de souligner que les décisions relatives aux fusions éventuelles devront être prises après une étude sérieuse des divers phénomènes propres à assurer la viabilité financière des villes ainsi créées. Ces décisions devront aussi être définitives, car le coût social et privé de changer les frontières municipales est élevé: immobilisations devenant désuètes, nouveaux investissements rendus nécessaires, changement des cadres administratifs, corrections aux plans de zonage, taux de taxation et services municipaux différents, etc. Les fusions devront donc tenir compte tant des besoins des générations futures que de ceux des citoyens actuels.

A P P E N D I C E

Tableau I

Dépenses per capita- 66 Villes du Québec

Classes	Totales	Adminis- tration.	Protec- tion pu- blique.	Travaux publiques & égouts	Service de la dette.
10,000-14,999	\$65.84	\$7.04	\$7.57	11.57	11.76
15,000-24,999	79.54	8.40	8.67	15.83	20.69
25,000-49,999	67.36	7.58	10.51	14.00	13.40
50,000-99,999	79.14	6.88	12.26	13.44	15.68
Québec	95.70	10.66	18.59	23.70	17.34
Montréal	123.30	16.35	25.14	20.69	17.58

REMARQUES: Des dépenses sont celles du fonds général et des utilités publiques, y compris les immobilisations à même les revenus courants.

Tableau II

Dépenses totales per capita- région Montréalaise.

Classes	Dépenses totales per capita.
10,000-14,999	\$69.12
15,000-24,999	93.79
25,000-49,999	78.43
50,000-100,000	123,30

REMARQUES: Les dépenses sont les mêmes que celles employées au tableau I