

2013s-38

**La taille du conseil municipal et le coût de la
représentation démocratique dans les principales villes
du Québec et du Canada**

Jean-Philippe Meloche, Patrick Kilfoil

Série Scientifique
Scientific Series

Montréal
Octobre 2013

© 2013 *Jean-Philippe Meloche, Patrick Kilfoil*. Tous droits réservés. *All rights reserved*. Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©.
Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source.



Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations

CIRANO

Le CIRANO est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec. Le financement de son infrastructure et de ses activités de recherche provient des cotisations de ses organisations-membres, d'une subvention d'infrastructure du Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, de même que des subventions et mandats obtenus par ses équipes de recherche.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Québec Companies Act. Its infrastructure and research activities are funded through fees paid by member organizations, an infrastructure grant from the Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, and grants and research mandates obtained by its research teams.

Les partenaires du CIRANO

Partenaire majeur

Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie

Partenaires corporatifs

Autorité des marchés financiers
Banque de développement du Canada
Banque du Canada
Banque Laurentienne du Canada
Banque Nationale du Canada
Banque Scotia
Bell Canada
BMO Groupe financier
Caisse de dépôt et placement du Québec
Fédération des caisses Desjardins du Québec
Financière Sun Life, Québec
Gaz Métro
Hydro-Québec
Industrie Canada
Investissements PSP
Ministère des Finances et de l'Économie
Power Corporation du Canada
Rio Tinto Alcan
State Street Global Advisors
Transat A.T.
Ville de Montréal

Partenaires universitaires

École Polytechnique de Montréal
École de technologie supérieure (ÉTS)
HEC Montréal
Institut national de la recherche scientifique (INRS)
McGill University
Université Concordia
Université de Montréal
Université de Sherbrooke
Université du Québec
Université du Québec à Montréal
Université Laval

Le CIRANO collabore avec de nombreux centres et chaires de recherche universitaires dont on peut consulter la liste sur son site web.

Les cahiers de la série scientifique (CS) visent à rendre accessibles des résultats de recherche effectuée au CIRANO afin de susciter échanges et commentaires. Ces cahiers sont écrits dans le style des publications scientifiques. Les idées et les opinions émises sont sous l'unique responsabilité des auteurs et ne représentent pas nécessairement les positions du CIRANO ou de ses partenaires.

This paper presents research carried out at CIRANO and aims at encouraging discussion and comment. The observations and viewpoints expressed are the sole responsibility of the authors. They do not necessarily represent positions of CIRANO or its partners.

ISSN 2292-0838 (en ligne)

Partenaire financier

Enseignement supérieur,
Recherche, Science
et Technologie
Québec 

La taille du conseil municipal et le coût de la représentation démocratique dans les principales villes du Québec et du Canada

Jean-Philippe Meloche ^{*}, Patrick Kilfoil [†]

Résumé/abstract

Au sein du débat sur la taille des conseils municipaux auquel se livrent plusieurs villes canadiennes, particulièrement au Québec, très peu d'études viennent mesurer les impacts du nombre d'élus sur les finances publiques locales. Cette recherche s'intéresse aux effets budgétaires de la taille des conseils municipaux dans les grandes villes du Québec et du Canada. Un plus grand nombre d'élus entraîne-t-il vraiment des coûts plus élevés pour les municipalités? Ce rapport propose une analyse de la question à l'aide de régressions multivariées sur des coupes transversales comprenant, d'une part, des municipalités canadiennes de plus de 200 000 habitants et, d'autre part, des municipalités québécoises de plus de 20 000 habitants. Cette recherche montre que l'effet financier du nombre d'élus est double pour les municipalités. Les élus ont d'abord un coût direct sur le fonctionnement du conseil municipal et la vie démocratique. Les dépenses des conseils municipaux dans les villes étudiées augmentent proportionnellement au nombre d'élus, suivant des coefficients d'élasticité entre 0,8 et 0,9. Les élus affectent également les dépenses publiques de façon indirecte par leur propension à ne pas internaliser leur utilisation des ressources communes. Cet effet sur les dépenses totales des municipalités peut devenir important, avec des coefficients d'élasticité du nombre d'élus pouvant atteindre 0,4. Malgré cela, l'enjeu du nombre d'élus demeure généralement négligeable sur le plan des finances publiques municipales, surtout en proportion du budget total.

Mots clés : Taille du conseil municipal, élus locaux, dépenses municipales, municipalités, Québec, Canada.

Despite an ongoing debate on the size of municipal council in several Canadian cities, especially in Quebec, relatively few studies have measured the impact of the number of elected officials on local public finances. This research analyzes the budgetary effects of the size of council in Canada's and Quebec's largest cities. Do more elected officials lead to higher municipal expenses? This report looks at the question through multivariate regressions on cross sections of, on one hand, Canadian municipalities with a population of over 200,000 and, on the other hand, Quebec municipalities of over 20,000 inhabitants. The research shows that the number of elected officials has a double financial effect on municipalities. It impacts both the council's operations as well as democratic life.

Council expenses in the cities we have looked at increase proportionally to the number of elected officials, with elasticity coefficients between 0,8 and 0,9. Elected officials also have an indirect effect on public expenses because of their inclination not to internalize their use of common resources. This effect on total municipal expenses can be significant, with elasticity coefficients of up to 0,4. Despite this, council size usually remains a trivial issue from a public municipal finances standpoint, especially when considered in proportion of total budgets.

Key words: Council size, local elected officials, municipal spending, municipalities, Quebec, Canada.

^{*} Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal et CIRANO.

[†] Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal. Avec la collaboration de Amandine Lainée (Université de Montréal).

Introduction

Les structures de gouvernance des villes québécoises et canadiennes constituent un sujet de débat fréquent dans le paysage politique. Les réorganisations territoriales ont certes retenu l'attention, mais d'autres mesures de rationalisation occupent aussi le débat. Parmi celles-ci, on retrouve la question de la réduction du nombre d'élus siégeant au conseil municipal. Cette mesure est souvent évoquée comme une solution permettant à la fois de diminuer les dépenses administratives des villes et d'en faciliter la gouvernance. Ce thème revient constamment dans le contexte de la ville de Montréal, mais sans jamais avoir toutefois conduit à des modifications concrètes de la structure de gouvernance. D'autres municipalités au Québec et ailleurs au Canada ont quant à elles adoptées des réformes menant à la réduction de la taille de leur conseil municipal (Québec et Halifax par exemple). Si les enjeux de représentativité démocratique et d'accès aux élus sont soulevés par les opposants à de tels changements, les prétentions financières sont également mises en doute. Le monde académique est demeuré jusqu'à maintenant en marge du débat. Il est donc difficile d'évaluer la validité des arguments que défendent les différentes parties.

Cette recherche s'intéresse au lien qui peut exister entre le nombre d'élus siégeant au conseil municipal et le coût de la démocratie locale dans les municipalités du Québec et du Canada. Un plus grand nombre d'élus entraîne-t-il vraiment des coûts plus élevés pour les municipalités ? Le coût de la démocratie locale est-il lié à la taille de la municipalité ou à celle du conseil municipal ? Pour répondre à ces questions, ce rapport propose une analyse du lien entre le nombre d'élus et les dépenses liées au fonctionnement des conseils municipaux ainsi que les dépenses totales des villes à l'aide de régressions multivariées sur des coupes transversales comprenant d'une part les municipalités canadiennes de plus de 200 000 habitants et, d'autre part, les municipalités québécoises de plus de 20 000 habitants. Ces deux groupes de municipalités permettent des estimations à deux échelles et dans des contextes institutionnels différents. Les municipalités québécoises de plus de 20 000 habitants affichent une certaine homogénéité institutionnelle et des modes de comptabilité des dépenses municipales standardisés.

Elles sont aussi relativement nombreuses (52 municipalités). Quant aux municipalités canadiennes de plus de 200 000 habitants, elles affichent une plus grande divergence au niveau de la taille des conseils municipaux. Elles sont plus homogènes en termes de population que le groupe des municipalités québécoises, mais divergent quant à leurs normes administratives et comptables. Le groupe des municipalités canadiennes de plus de 200 000 habitants est aussi plus restreint (23 municipalités).

Ce rapport se divise en quatre parties. La première présente un survol de la question de la taille des conseils municipaux et leur impact en termes de dépenses publiques. La deuxième présente une analyse du débat politique au Québec et au Canada sur la taille des conseils municipaux à l'aide d'une recension d'articles de journaux publiés dans la presse écrite. La troisième présente les modèles d'analyse et les données utilisées pour les estimations. La quatrième présente les résultats et la discussion. Le rapport se termine par une brève conclusion.

La taille du conseil municipal et les dépenses publiques

On peut imaginer que le nombre d'élus puisse agir de deux façons sur les dépenses municipales. La première est liée aux coûts directs de la représentation. Les élus gagnent un salaire, ils ont accès à des locaux. Le conseil municipal doit siéger pour prendre ses décisions et des employés politiques et des fonctionnaires doivent travailler pour faire fonctionner ces institutions. De façon évidente, plus le nombre d'élus est élevé, plus la masse salariale totale versée aux élus devrait être élevée et, conséquemment, plus le fonctionnement complexe des institutions démocratiques devrait exiger le soutien de personnel politique et de fonctionnaires. Suivant les travaux de Bish (1999) et Svava (1999), on peut se demander dans quelle mesure ce personnel politique et ces fonctionnaires sont substituables aux élus. Plus le nombre d'élus est faible pour desservir une même population, plus chacun des élus peut devoir s'entourer d'un nombre important d'employés politiques. Dans ce cas, une réduction du nombre d'élus au conseil municipal n'aurait qu'un effet marginal sur les dépenses liées à la vie démocratique dans les

municipalités locales. En d'autres mots, il se pourrait que l'élasticité du coût de la démocratie locale par rapport au nombre d'élus soit relativement faible. Cette hypothèse a notamment été évoquée par plusieurs élus de la Ville de Montréal dans Meloche et Vaillancourt (2012). Les études de Squire (2007) et Grissom et Harrington (2013) sur la professionnalisation des élus soulignent l'existence de cet effet de substitution à l'échelle des États américains et des gouvernements locaux de la Californie.

La deuxième façon par laquelle le nombre d'élus peut agir sur les dépenses est par le partage de l'assiette fiscale. On réfère à cette hypothèse par la loi du $1/n$. Cette loi soutient que la multiplication du nombre de districts électoraux entraîne une diminution du coût relatif que paie un district quelconque pour absorber les coûts liés aux projets publics (Weingast Shepsle et Johnsen, 1981). Les législateurs en viennent donc à être encouragés à demander des projets de plus en plus gros lorsqu'ils sont de plus en plus nombreux, ce qui a pour effet de faire augmenter les dépenses totales du gouvernement.

Bien qu'originellement avancée dans le cadre de l'étude de corps législatifs nationaux ou sous-nationaux, certains ont tenté de transposer ce théorème au niveau local. Bradbury et Stephenson (2003) confirment la loi du $1/n$ dans le contexte des comtés de l'État de la Géorgie. Les conclusions de Primo et Snyder (2008) sont plus mitigées. Ils arguent qu'il est nécessaire d'élargir l'analyse en considérant notamment le partage des coûts entre les paliers de gouvernement et les types de services fournis.

Plusieurs auteurs se sont penchés sur l'influence du nombre d'élus sur différents indicateurs de performance fiscale et économique dans le contexte américain. Parmi eux, Baqir (2002) constate que les dépenses administratives per capita des administrations municipales augmentent proportionnellement au nombre d'élus et de districts électoraux. Berry et Gersen (2009) établissent quant à eux que cette relation suivrait une courbe en U. L'ajout d'élus dans une juridiction où le nombre d'élus est parmi les moins élevés mène à une diminution de la charge fiscale et des dépenses tandis que l'ajout d'élus dans une juridiction où il y en a déjà plus qu'ailleurs conduit à leur augmentation. Le type de gouvernement local pourrait avoir un rôle à jouer selon MacDonald et Sass (2003), qui

identifient une corrélation entre l'augmentation des dépenses par habitant et la taille du conseil, tout en constatant que les systèmes maire-conseil dépensent généralement moins que les gouvernements gestionnaire-conseil. Dans une étude subséquente, MacDonald (2008) détermine que les dépenses liées au conseil occupent une place relativement petite dans les budgets municipaux, tant et si bien que même s'il est possible de montrer un lien entre dépenses et taille, les réductions de dépenses possibles liées à la taille du conseil sont minimales.

Certains chercheurs affirment que les dépenses des paliers de gouvernement supérieurs qui interviennent dans les champs de compétences locaux devraient également être comptabilisées afin de dresser un portrait complet de la situation (Gilligan et Matsusaka, 2001). Il semble en effet que les gouvernements supérieurs dépensent davantage dans les municipalités aux conseils plus volumineux (Brooks *et al.*, 2011). Au final, malgré plus de 25 ans de recherche sur les effets de la loi du 1/n sur les gouvernements locaux aux États-Unis, force est de constater qu'un consensus n'a toujours pas émergé. La nécessité de poursuivre la recherche sur les variables qui interviennent dans l'équation est donc toujours présente.

La situation est la même dans d'autres contextes. En Finlande, par exemple, Pettersson-Lidblom (2012) identifie une corrélation inverse entre la taille du conseil municipal et les dépenses par habitant. Il attribue cette réfutation de la loi 1/n à un consensus politique en faveur de la réduction des dépenses. Hirota et Yunoue (2012) observent plutôt le contraire au Japon où la taille des conseils influence positivement les dépenses des municipalités, surtout les plus petites. Une analyse comparative de l'ensemble des municipalités de Bavière, en Allemagne, par Egger et Koethenbueger (2010) établit également une corrélation positive entre la taille du conseil et les dépenses par habitant. En Italie, Gagliarducci et Nannicini (2009) constatent qu'une hausse des salaires des élus locaux a contribué à attirer des candidats plus éduqués qui peuvent s'acquitter de tâches plus complexes, ce qui a stimulé l'efficacité des administrations locales et entraîné une réduction des dépenses globales. En France, Dubois, Leprince et Paty (2007) pointent vers l'allégeance politique et les consensus locaux comme facteurs déterminants de la

politique fiscale locale, particulièrement en contexte de compétition intermunicipale pour les investissements. Quant à Purdam *et al.* (2008), ils n'arrivent pas à mesurer la taille optimale des conseils municipaux pour la Grande-Bretagne. Selon eux, la taille des conseils est généralement le résultat d'événements historiques aléatoires et la démonstration d'un modèle optimal est difficile à établir.

Malgré des résultats contradictoires, les études soulignent tout de même l'importance qui doit être accordée à la compréhension des facteurs qui influencent les dépenses gouvernementales locales. L'analyse comparative des grandes villes du Québec et du Canada peut ici contribuer non seulement à nourrir le débat sur la taille des conseils municipaux, mais également à ajouter un cas à la liste plutôt courte des contextes locaux visés par de telles études jusqu'à présent.

Une analyse du débat politique

On présente ici une revue des enjeux soulevés au Québec et au Canada dans les principaux médias de la presse écrite sur la taille des conseils municipaux. Il s'agit d'une revue de presse recensant plusieurs articles de journaux dont les références complètes n'apparaissent pas dans le texte ; seuls sont mentionnés le nom du journal et la date de parution. La revue de presse porte sur la période 2000 à 2013 et s'étend à une douzaine de journaux : *La Presse*, *Le Devoir*, *Le Soleil*, *Le Nouvelliste*, *Le Droit*, *La Tribune*, *Winnipeg Free Press*, *Ottawa Citizen*, *The Globe and Mail*, *Toronto Star*, *The Hamilton Spectator*, *The Chronicle Herald*.

Au Québec, la question de la diminution du nombre d'élus municipaux s'inscrit d'abord dans le débat engagé depuis les années 1990 sur les structures de gouvernance locale. Le rapport Bernard⁴ sur la réorganisation municipale dans la région métropolitaine de Montréal mentionne qu'un des effets bénéfiques des fusions municipales serait

⁴ Bernard, L. (2000). *Regroupement municipaux dans la région métropolitaine de Montréal : Recommandations du mandataire*. Rapport remis à la Ministre d'État aux affaires municipales et à la Métropole du Québec.

l'élimination de près de 40% des postes d'élus. Ce rapport ne mentionne toutefois pas si ce changement permettrait des réductions de dépenses (*La Presse*, 11 octobre 2000). Le gouvernement de l'époque utilise le nombre relativement élevé d'élus sur l'île de Montréal (270 avant les fusions) dans son argumentaire en faveur des fusions, alors que les opposants avancent que la professionnalisation des conseillers et de leur entourage fera plutôt exploser les dépenses (*La Presse*, 15 décembre 2000). Le résultat est finalement mitigé ; le passage à 103 élus en 2002 n'a pas permis de réduire les dépenses administratives, mais elles n'ont pas augmenté non plus (*La Presse*, 20 novembre 2002). Constat similaire à Longueuil où les économies escomptées par les fusions se sont plutôt transformées en augmentation des dépenses du conseil, malgré la diminution de moitié du nombre de conseillers (*La Presse*, 27 novembre 2002).

Si la question a été peu abordée pendant la campagne sur les défusions en 2004, elle refait surface par la suite. L'augmentation du salaire des élus, qui a doublé entre 2002 et 2006, ainsi que le déficit budgétaire en forte hausse relancent le débat à Montréal. Un parti d'opposition, Vision Montréal, intègre parmi ses propositions en vue des élections de 2009 la diminution du nombre d'élus (*La Presse*, 3 juin 2009). La défaite aux élections tablette le projet, mais pas l'idée, qui reçoit des appuis de différents groupes, notamment de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain (*Le Devoir*, 30 novembre 2010), ainsi que d'un sondage qui montre qu'une vaste majorité de citoyens souhaite la diminution du nombre d'élus à Montréal (*La Presse*, 5 novembre 2011). Plus tard, la Coalition Avenir Québec (CAQ) (*Le Devoir*, 13 août 2012) et Projet Montréal soutiendront l'idée de réduire le nombre d'élus pour améliorer la gouvernance de la ville (*La Presse*, 25 septembre 2012). À l'approche des élections municipales de 2013, la CAQ a réitéré son intention de réduire le nombre de conseillers à Montréal, quitte à devoir l'imposer si l'administration municipale s'y opposait (*Le Devoir*, 14 mai 2013). Le candidat à la mairie de Montréal en 2013, Denis Coderre, s'est engagé à réduire le nombre d'élus (*Le Devoir*, 17 mai 2013), contrairement à son adversaire, Marcel Côté, que Vision Montréal appuie tout de même (*La Presse*, 4 juillet 2013). Face à ce branle-bas de combat sur fond de comparaison avec d'autres villes canadiennes et nord-

américaines, certains questionnent la pertinence de ces parallèles (*La Presse*, 22 mai 2013).

Ailleurs au Québec plusieurs municipalités ont réduit le nombre de leurs élus siégeant au conseil municipal. À la ville de Québec, le maire Régis Labeaume s'était engagé en ce sens lors de sa première campagne en 2007. Suivant son élection, le conseil municipal est passé de 37 à 27 conseillers en 2008 (*Le Soleil*, 19 juin 2008), puis à 21 en 2011 (*Le Devoir*, 24 novembre 2011). À la même époque, Longueuil cherche à obtenir une réduction du nombre de conseillers de 26 à 15 afin de sabrer dans ses dépenses (*La Presse*, 4 novembre 2011), un projet finalement approuvé par le gouvernement (*La Presse*, 24 novembre 2011). Des projets de réduction de la taille du conseil fondés sur des motifs similaires ont été débattus puis abandonnés dans plusieurs autres municipalités, par exemple Saguenay (*Le Quotidien*, 3 décembre 2011), Trois-Rivières (*Le Nouvelliste*, 24 novembre 2011) et Gatineau (*Le Droit*, 3 février 2012). C'est également le cas à Sherbrooke, où le maire sortant à l'intention de faire de la diminution du nombre d'élus un enjeu de la campagne électorale de 2013 (*La Tribune*, 8 juin 2013).

Le débat sur les structures municipales de gouvernance n'est pas cantonné au Québec. Quelques-unes des villes canadiennes les plus peuplées, dont plusieurs ont été touchées par des fusions municipales à la fin des années 1990 et au début des années 2000, ont cherché à rationaliser leurs conseils afin de réduire leurs dépenses. Comme dans le cas des municipalités québécoises, l'argument financier est confronté à celui de l'accessibilité aux élus et à la vigueur de la démocratie municipale. Winnipeg a notamment étudié la possibilité d'augmenter la taille de son conseil en raison de sa croissance démographique (*Winnipeg Free Press*, 10 janvier 2012). La ville d'Ottawa sort du lot compte tenu de multiples tentatives infructueuses afin de modifier le nombre de conseillers, certaines afin de l'augmenter au nom de la représentativité malgré les coûts engendrés (*Ottawa Citizen*, 29 avril 2005), d'autres visant à le diminuer pour réduire les dépenses (*Ottawa Citizen*, 5 mai 2007) ou encore améliorer la prise de décision (*Ottawa Citizen*, 24 mai 2012). Toronto a également débattu de la question comme solution à l'augmentation des dépenses administratives (*The Globe and Mail*, 3

mars 2008), ainsi que pendant la dernière campagne électorale municipale (*Toronto Star*, 25 avril 2010), mais sans toutefois procéder à des changements. L'enjeu s'est également immiscé dans la campagne électorale à Hamilton, toujours sans résultat (*The Hamilton Spectator*, 17 août 2010). L'intention de la Municipalité régionale d'Halifax de réduire la taille du conseil pour engendrer des économies a soulevé un vif débat avec des opposants qui craignaient une dégradation de la vie démocratique locale. Ce débat s'est finalement traduit par le passage de 23 à 16 du nombre d'élus au conseil municipal (*The Chronicle-Herald*, 3 août 2011).

Ce tour d'horizon permet de constater que les débats sur le nombre d'élus dans les conseils municipaux ne sont pas strictement montréalais ou québécois, mais que les épisodes où une attention est portée sur cet enjeu sont plus fréquents et plus longs au Québec. Qu'il s'agisse d'une conséquence des changements de structures de gouvernance entamés dans les années 1990 ou encore un aspect de la volonté de rationaliser les dépenses gouvernementales, l'argument financier est presque toujours soulevé par les partisans de la réduction de la taille du conseil tandis que les opposants brandissent les impacts sur la vie démocratique et l'accès aux élus. Dans un cas comme dans l'autre, l'argumentation semble toutefois reposer sur bien peu d'études empiriques. Le même constat est fait dans d'autres contextes, tel que mentionné auparavant, particulièrement au Japon (Hirota et Yinoue, 2012), en Allemagne (Egger et Koethenbuerger, 2010) et en Finlande (Pettersson-Lidblom, 2012). Si l'impact de la réduction du nombre d'élus sur la démocratie locale est difficile à évaluer, des méthodes existent pour mesurer les conséquences sur les finances publiques.

Le nombre d'élus et les coûts

La recherche porte sur deux ensembles de données complémentaires. L'un comprend les villes canadiennes de plus de 200 000 habitants et l'autre les villes québécoises de plus de 20 000 habitants. Ces deux groupes de municipalités permettent des estimations à deux échelles et dans des contextes institutionnels différents. Ils sont complémentaires dans la

mesure où leurs forces et faiblesses diffèrent. Ils permettent donc un regard sur un même concept, mais de deux points de vue différents. Les municipalités canadiennes de plus de 200 000 habitants affichent une plus grande variance au niveau de la taille des conseils municipaux. Cela s'explique par les différentes règles en vigueur dans chacune des provinces canadiennes. Les normes administratives et comptables ne sont toutefois pas exactement les mêmes pour toutes, ce qui peut occasionner un problème de mesures dans les données sur les dépenses pour certains postes budgétaires. Le groupe des municipalités canadiennes est aussi plus restreint. Il ne compte que 23 municipalités, ce qui limite la portée des estimations statistiques pour ce groupe.

Les villes québécoises de plus de 20 000 habitants affichent quant à elles une plus grande homogénéité institutionnelle. Elles suivent des normes de comptabilité des dépenses standardisées par le ministère des Affaires municipales, des régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT). Les postes budgétaires sont donc davantage similaires d'une ville à l'autre. Ce groupe de municipalité est aussi plus nombreux. Il compte 52 municipalités, ce qui permet un degré de liberté plus élevé dans les estimations statistiques⁵. Il faut toutefois souligner que ce groupe de municipalités est dominé par les municipalités de plus petite taille, dont le nombre d'élus varie peu.

Le choix d'analyser plus en détail le cas des municipalités du Québec parmi les municipalités canadiennes repose sur plusieurs considérations. Comme l'analyse présentée plus loin le montre, le Québec est la province où le nombre d'élus municipaux est le plus élevé, toutes proportions gardées. C'est aussi une province où l'on retrouve un nombre important de municipalités de 20 000 habitants et plus. Le seuil de 20 000 habitants reflète ici le niveau à partir duquel les municipalités du Québec peuvent élire leurs représentants sur la base de districts électoraux. En dessous du seuil de 20 000 habitants, la presque totalité des municipalités (plus de 950) ont le même nombre d'élus, soit 7 élus, le minimum prescrit par la loi. Il n'y a donc pas de variance dans le nombre d'élus au Québec en dessous du seuil de 20 000 habitants.

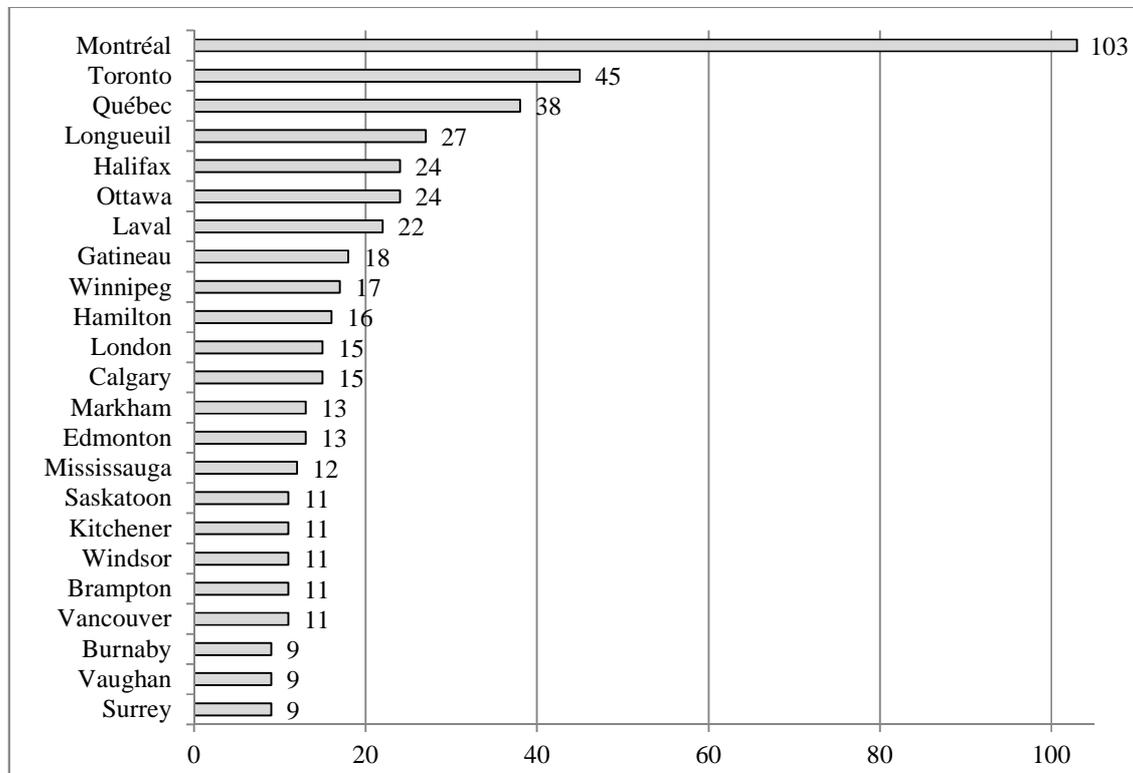
⁵ La ville de Brossard compte plus de 20 000 habitants, mais n'apparaît pas dans la base de données parce que ses données financières ne sont pas rendues disponibles par le MAMROT.

Les deux ensembles de données présentés ici servent à dresser un portrait de la représentation démocratique municipale, ses coûts et son impact sur les dépenses publiques. Ce portrait repose sur les données de l'année 2006. Il ne prend donc pas en compte les plus récents changements dans le nombre d'élus des villes de Québec (qui est passée de 38 à 22 élus), Longueuil (de 27 à 16 élus) et Halifax (de 24 à 17 élus).

La question du nombre d'élus

Ce sont surtout les plus grandes villes qui affichent des contrastes importants quant au nombre d'élus municipaux. La figure 1 présente ces contrastes pour les villes canadiennes de plus de 200 000 habitants pour l'année 2006. On remarque que parmi les 8 villes où les conseils municipaux regroupent le plus grand nombre d'élus en 2006, 5 sont situées au Québec. On comprend alors pourquoi cette question suscite un débat surtout au Québec. Montréal sort du lot avec ses 103 élus, plus du double de ce que l'on retrouve à Toronto, dont la population est pourtant plus importante. Il faut toutefois comprendre que la ville de Montréal a une structure particulière, comprenant une ville centre et 19 arrondissements. Or, en réalité, le nombre d'élus au conseil municipal de Montréal n'est que de 65. S'ajoutent à ces élus, un nombre de 38 élus d'arrondissement qui ne siègent pas au conseil municipal. Cette structure rend la ville de Montréal plus difficile à comparer avec les autres villes canadiennes. Nous retenons ici le nombre de 103 élus pour la ville de Montréal puisqu'il reflète le nombre total d'élus prenant des décisions pouvant affecter les dépenses de la ville, mais en demeurant conscient que ce chiffre surestime la taille réelle du conseil municipal. Les villes de la Colombie-Britannique se démarquent à l'opposé, avec des conseils municipaux très petits. La ville de Vancouver, par exemple, ne compte que 11 élus.

Figure 1 Nombre d'élus dans les municipalités canadiennes de plus de 200 000 habitants en 2006



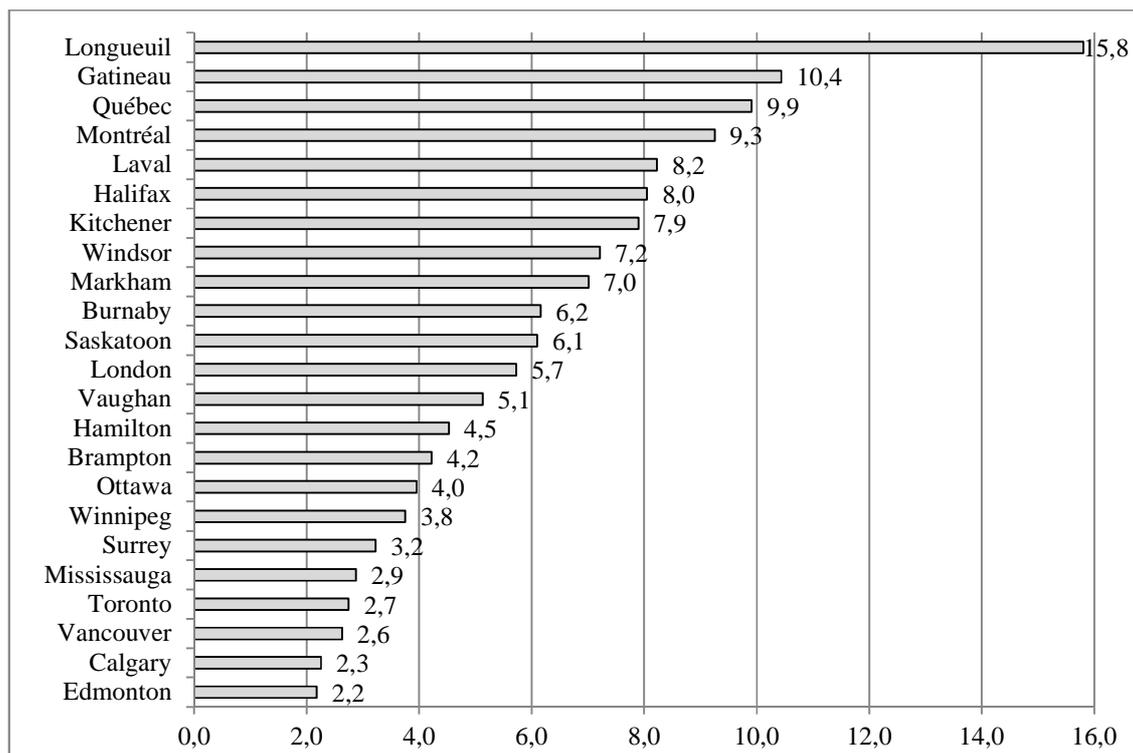
Source : Sites internet des ministères responsables des affaires municipales pour les provinces concernées, 2006.

La représentation démocratique locale plus importante au Québec est illustrée de manière encore plus nette par la figure 2. Toutes les municipalités québécoises se classent parmi les plus représentées en termes de nombre d'élus par tranche de 100 000 électeurs en 2006. Longueuil arrive bonne première avec plus de 15 élus par tranche de 100 000 électeurs. La ville de Montréal, malgré son nombre important d'élus, affiche un niveau de représentativité plus faible par rapport à sa population. Elle apparaît au quatrième rang, derrière la ville de Québec. Évidemment, la situation à Longueuil et à Québec a changé considérablement entre 2006 et 2013. La ville de Longueuil affiche en vue des élections de 2013 un nombre d'élus par tranche de 100 000 électeurs de l'ordre de 9,5, alors que la ville de Québec avoisine plutôt les 5,5 élus pour 100 000 électeurs. Si ces modifications ont permis à la ville de Québec de se positionner relativement près de la moyenne des villes canadiennes de plus de 200 000 habitants, la ville de Longueuil demeure malgré

tout dans le peloton de tête, au même niveau que Montréal, en ce qui a trait au nombre d'élus par électeur.

Les villes de l'Ouest du Canada présentent généralement un nombre d'élus par tranche de 100 000 électeurs plus faible. En Alberta, le nombre d'élus par 100 000 électeurs est inférieur à 2,5 à Calgary et à Edmonton pour l'année 2006. Cette statistique s'élève tout juste au-dessus de 2,5 pour la ville de Vancouver. Quant à la ville de Toronto, malgré ses 45 élus au conseil municipal, elle ne compte pas plus de 3 élus par 100 000 électeurs en 2006.

Figure 2 Nombre d'élus par tranche de 100 000 électeurs dans les municipalités canadiennes de plus de 200 000 habitants



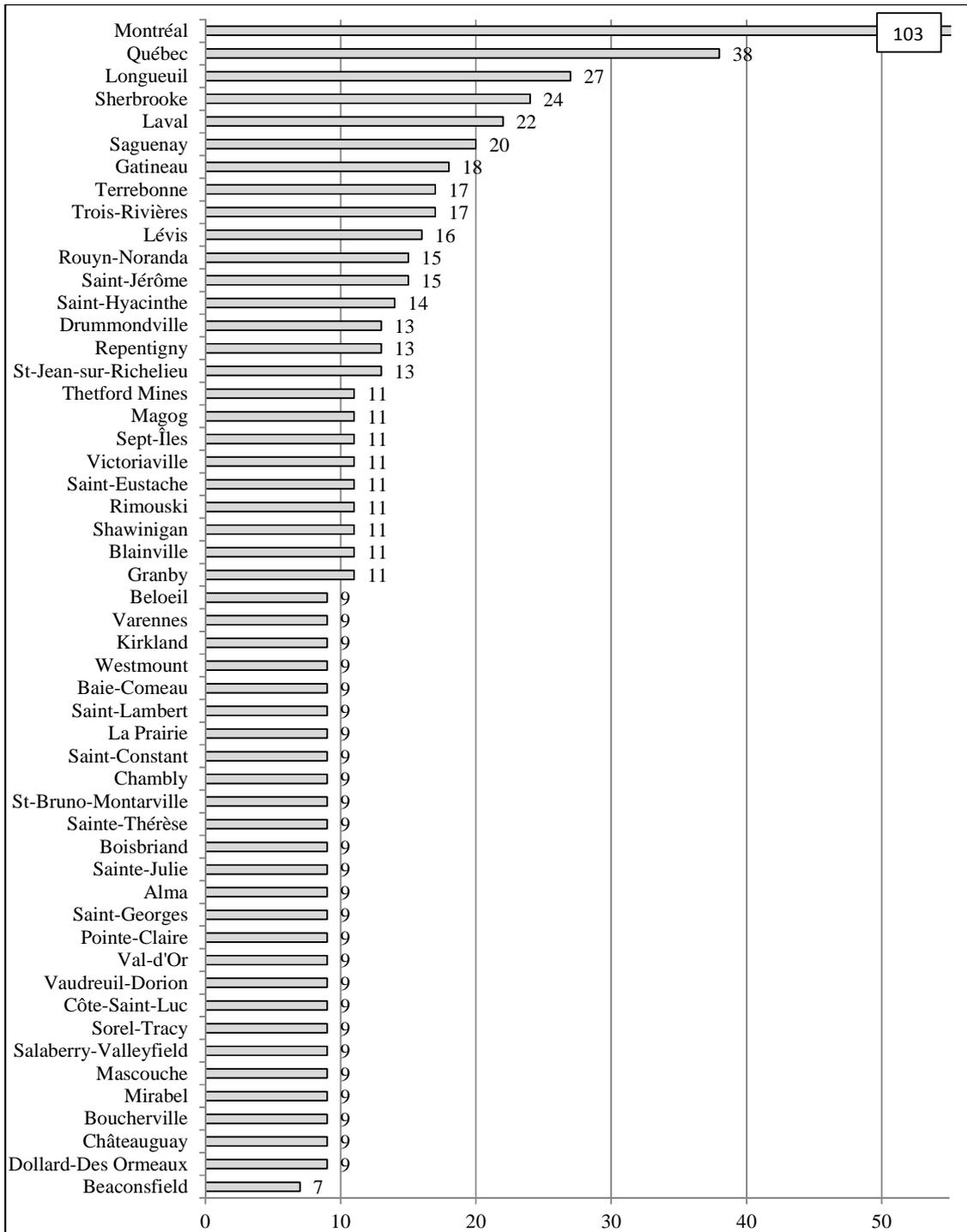
Source : Sites internet des ministères responsables des affaires municipales pour les provinces concernées, 2006.

Au Québec, le nombre d'élus par municipalité est fixé par la loi (en partie) et il doit être proportionnel à la population avec un nombre minimal de 7 élus par municipalité et une certaine flexibilité pour les municipalités de plus de 100 000 habitants. Les autres

provinces ne fixent pas de ratio de proportionnalité entre la population de la municipalité et le nombre d'élus, préférant déléguer cette tâche aux municipalités ou à un organisme indépendant, comme c'est le cas en Nouvelle-Écosse. La taille du conseil est habituellement encadrée par une limite inférieure pour le nombre de conseillers et, dans certains cas, une limite supérieure. La limite inférieure oscille entre 3 élus, incluant le maire, en Saskatchewan et 11 élus, incluant le maire, au Manitoba. L'Ontario impose une limite inférieure de 5 élus, incluant le maire, sans toutefois préciser de limite supérieure, ce qui laisse une plus grande latitude aux conseils dans la détermination de leur taille. Dans certains cas, par exemple Winnipeg et Halifax, des règles particulières ont été mises en place afin de refléter leur population plus élevée.

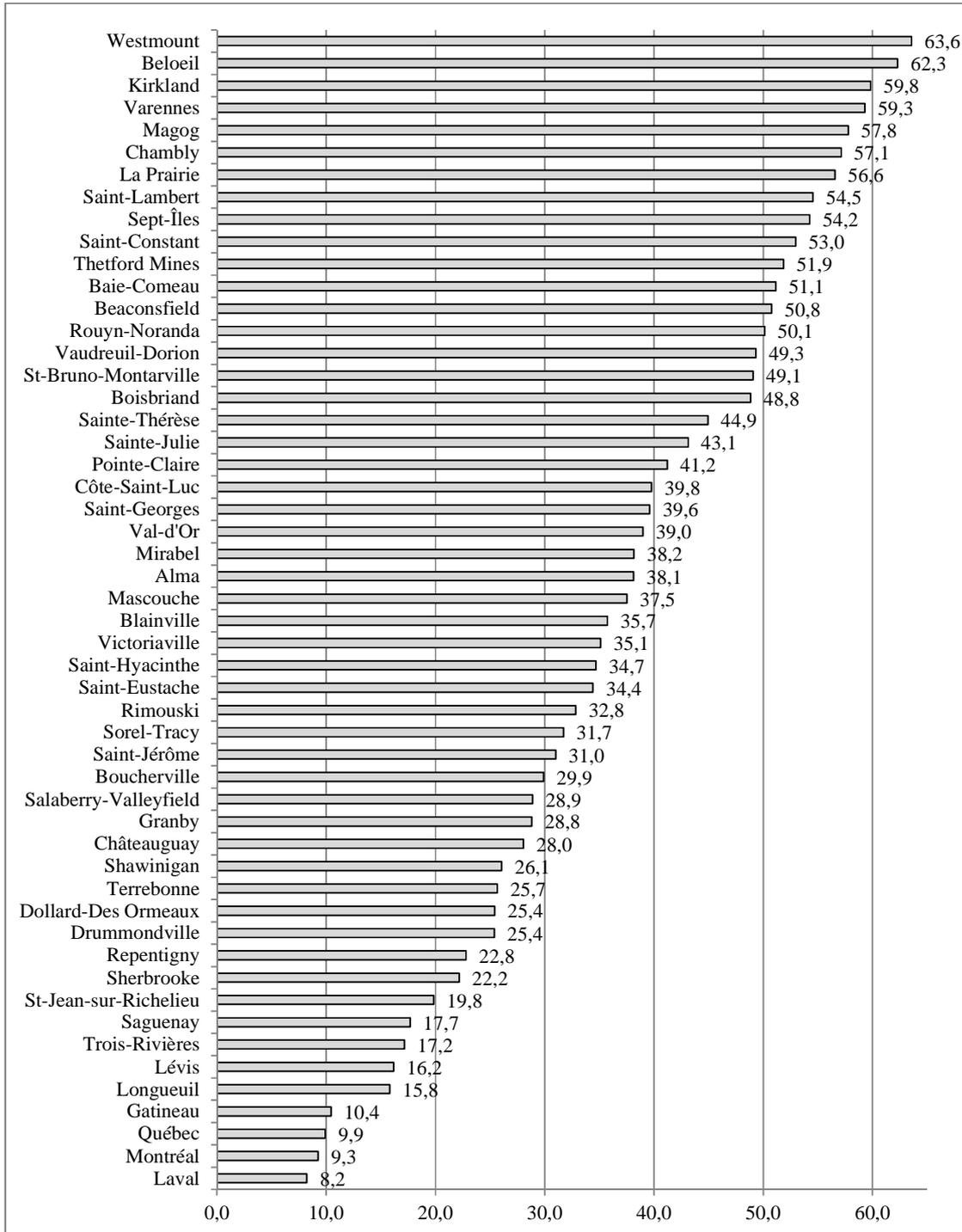
Lorsqu'on passe à l'analyse des municipalités québécoises de plus de 20 000 habitants, on s'aperçoit que la variance du nombre d'élus est seulement importante parmi les 15 premières villes en termes de population. La figure 3 montre la distribution du nombre d'élus de ces municipalités pour l'année 2006. Pour les villes de moins de 70 000 habitants, sauf quelques exceptions, le nombre d'élus ne varie qu'entre 9 et 11. Seulement 5 municipalités au Québec compte plus de 20 élus en 2006 (et 4 en 2013 puisque Longueuil n'en compte désormais plus que 17). L'analyse ne devient intéressante pour ce groupe de municipalités que lorsqu'on considère le nombre d'élus par tranche de 100 000 électeurs (voir figure 4). Parce que le nombre d'élus au Québec est fixé par la loi, et que cette loi fixe également un nombre minimal d'élus, on s'aperçoit que la proportion d'élus par tranche de 100 000 électeurs devient plus importante dans les villes de plus petite dimension. Ainsi, avec ses 103 élus, la ville de Montréal ne dispose que de 9,3 élus par 100 000 électeurs, alors que cette proportion dépasse les 60 dans des municipalités comme Westmount ou Beloeil.

Figure 3 Nombre d'élus dans les municipalités québécoises de plus de 20 000 habitants



Source : Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), portrait de 2006.

Figure 4 Nombre d'élus par tranche de 100 000 électeurs dans les municipalités québécoises de plus de 20 000 habitants



Source : Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), portrait de 2006.

Il est vrai que la représentation démocratique est plus forte en nombre au Québec que dans les autres villes canadiennes, elle l'est toutefois beaucoup moins dans les grandes villes du Québec par rapport aux villes de taille moyenne ou petite, ce qui contraste avec le débat actuel au Québec, qui porte surtout sur les grandes villes.

Le coût de la démocratie locale

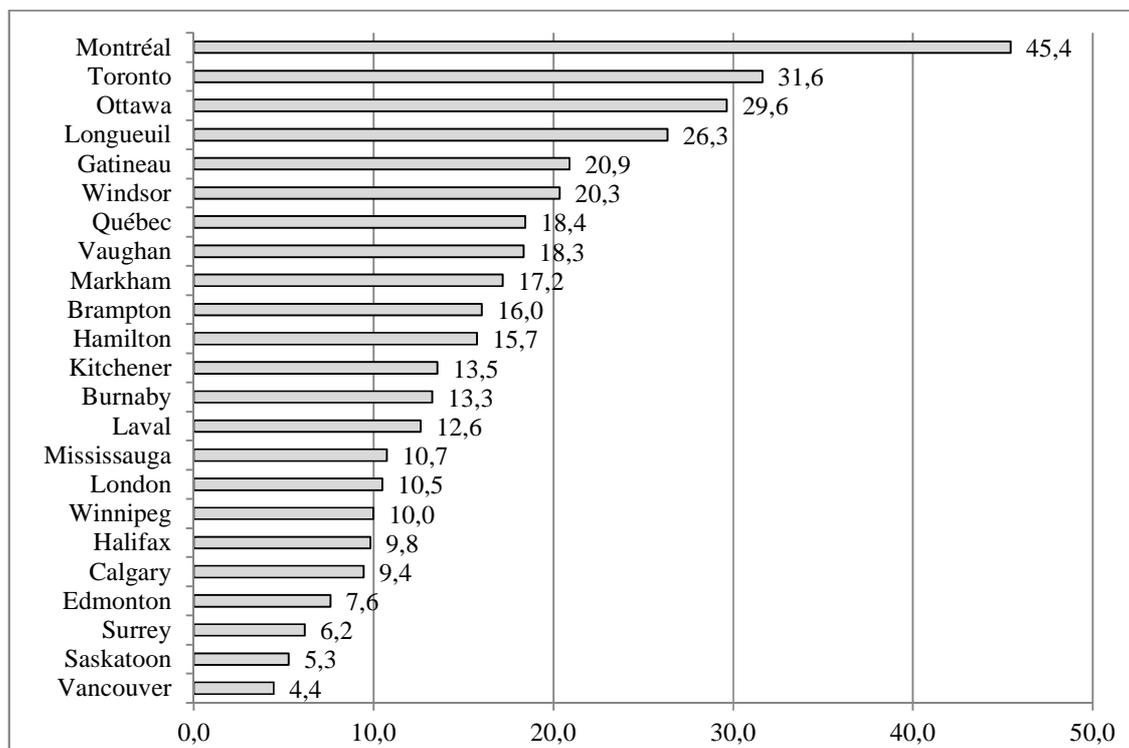
Il n'est pas évident de mesurer le coût réel de la représentation démocratique locale. Certaines études prennent les salaires des élus pour estimer ce coût (Hayes et Chang, 1990 ; Bish, 1999), d'autres portent leur regard sur la performance fiscale globale du gouvernement local sans isoler les dépenses législatives (Baqir, 2002 ; MacDonald, 2008 ; Berry et Gersen, 2009). Or, comme les analyses sur la professionnalisation des élus le montrent (Squire, 2007; Grissom et Harrington, 2013), le travail des élus est en partie substituable au travail du personnel politique et même de fonctionnaires municipaux. Le salaire des élus ne donne donc pas une idée juste du coût de la démocratie locale. Pour tenir compte de l'ensemble des dépenses liées à la vie démocratique dans une municipalité, on utilise ici les dépenses associées aux activités du conseil municipal.

La faiblesse des données liées au conseil municipal est qu'elles ne sont pas nécessairement comptabilisées de la même façon dans toutes les municipalités. Elles prennent en compte le salaire des élus et ceux des employés politiques, mais ne considèrent pas nécessairement le salaire des fonctionnaires qui viennent appuyer directement le travail des élus dans leurs activités démocratiques. Pour cela, la mesure utilisée doit être considérée comme une mesure partielle et imparfaite de ce que l'on souhaite réellement mesurer.

Des divergences de mesure sont possibles entre les provinces. Les municipalités sont tenues de produire un rapport financier annuel qui fait généralement état de l'ensemble de leurs revenus, dépenses et investissements en capital. Les données rapportées sont

colligées par les ministères provinciaux des affaires municipales, mais le contenu n'est pas nécessairement uniforme à travers le Canada. Certaines provinces, par exemple l'Ontario, le Québec et le Manitoba, rapportent les dépenses liées à la gouvernance, mais d'autres ne désagrègent pas les dépenses gouvernementales générales, c'est-à-dire les dépenses qui ne sont pas comptabilisées ailleurs. Les données sur les dépenses législatives et de soutien aux élus peuvent donc être contaminées par des dépenses liées à d'autres secteurs ou encore être sous-représentées si des dépenses administratives, par exemple des activités de recherche, sont attribuées à d'autres postes.

Figure 5 Coût du conseil municipal par électeur pour les municipalités canadiennes de plus de 200 000 habitants en 2006



Source : Sites internet des ministères responsables des affaires municipales pour les provinces concernées. Les dépenses du conseil sont calculées à partir des dépenses apparaissant dans les budgets de 2006, 2007 et 2008 en \$ courants (moyenne sur trois ans). Elles sont divisées par le nombre d'électeurs par municipalité en 2006.

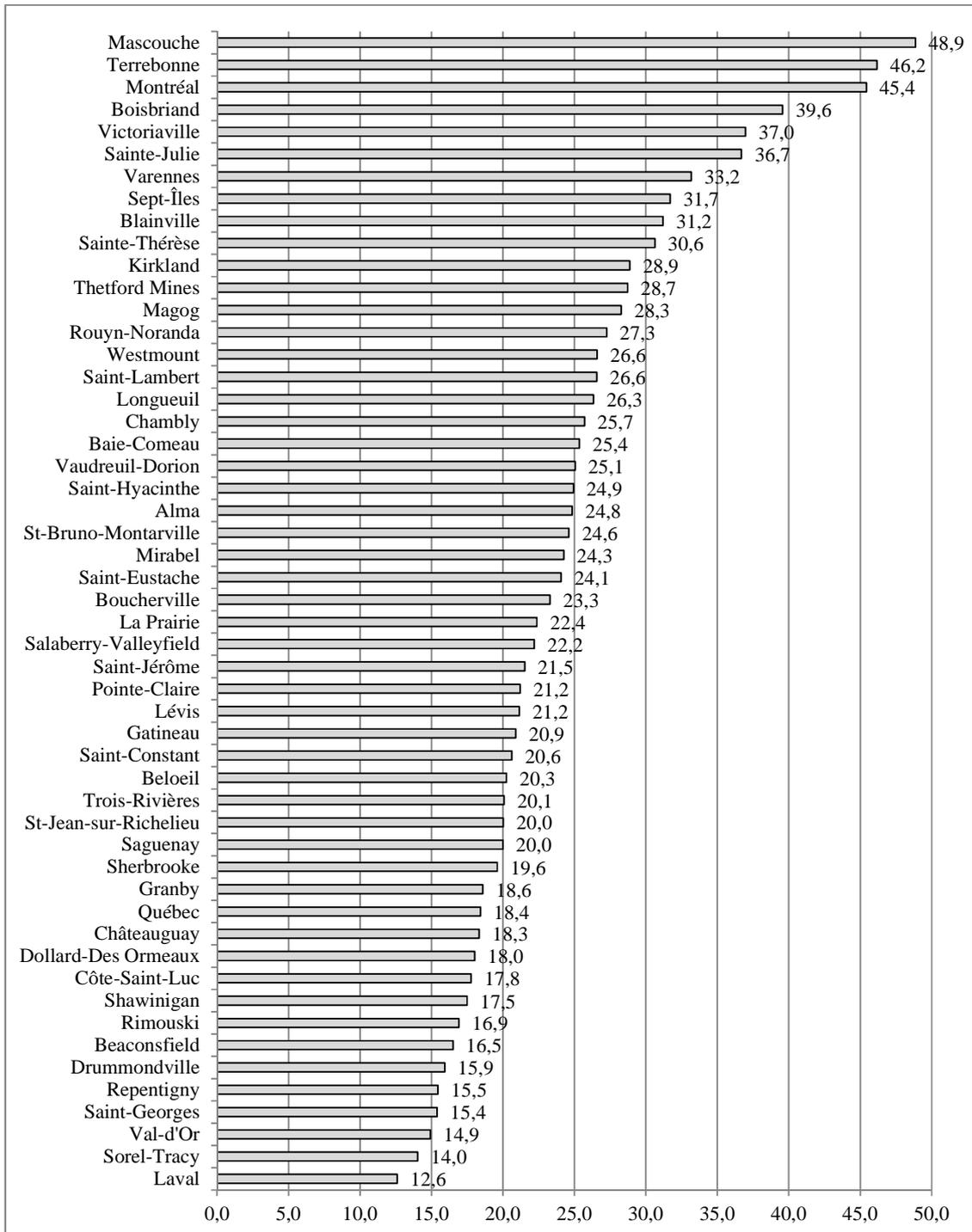
La figure 5 présente le coût relatif des activités du conseil municipal par rapport au nombre d'électeurs pour les villes canadiennes de plus de 200 000 habitants en 2006. On constate que Montréal est la ville canadienne où ces dépenses sont les plus élevées, à plus

de 45 \$ par électeur. Cette même dépense à Toronto ne dépasse pas les 32 \$. La ville de Vancouver est celle où ces dépenses sont le moins importantes par électeur pour le fonctionnement du conseil municipal, soit moins de 5 \$.

À première vue, il est difficile d'expliquer ces différences. Selon les données présentées ici, les citoyens de Vancouver paieraient presque 10 fois moins annuellement pour le fonctionnement de leurs institutions démocratiques municipales que les citoyens de Montréal. Il se peut qu'une partie de cet écart s'explique par un problème de mesure. Les municipalités n'inscrivent pas nécessairement toutes les mêmes dépenses dans les mêmes postes budgétaires. Il semble toutefois que le nombre total d'élus soit un facteur significatif.

Parce qu'elles sont plus homogènes, on peut supposer que les dépenses des conseils municipaux des villes québécoises de plus de 20 000 habitants reflètent davantage des dépenses similaires entre elles que celles de l'ensemble des villes canadiennes. Le problème de mesure devrait y être d'une moindre importance. La figure 6 présente les dépenses des conseils municipaux par électeur pour l'ensemble des villes du Québec en 2006. On voit que ces dépenses affichent des différences importantes. La ville de Montréal demeure parmi les villes ayant les dépenses les plus élevées par électeur. Elle est toutefois devancée à ce chapitre par les municipalités de Mascouche et Terrebonne où ces dépenses surpassent les 46 \$ par électeur. Pourtant, à l'autre extrême, les mêmes dépenses de fonctionnement du conseil municipal demeurent inférieures à 15 \$ par électeur pour des municipalités comme Val-d'Or, Sorel-Tracy et Laval. Qu'est-ce qui explique que la démocratie locale coûte trois fois moins cher à Laval qu'à Terrebonne ? D'un premier coup d'œil, rien ne semble permettre de le déterminer. Une partie des différences peut s'expliquer par des problèmes de mesures. Même si les municipalités québécoises sont soumises à un cadre comptable similaire, elles ont une certaine flexibilité quant à l'attribution des dépenses dans les différents postes budgétaires. Comme nous le verrons plus tard, les dépenses des conseils municipaux demeurent toutefois très fortement corrélées au nombre d'élus et au nombre d'électeurs.

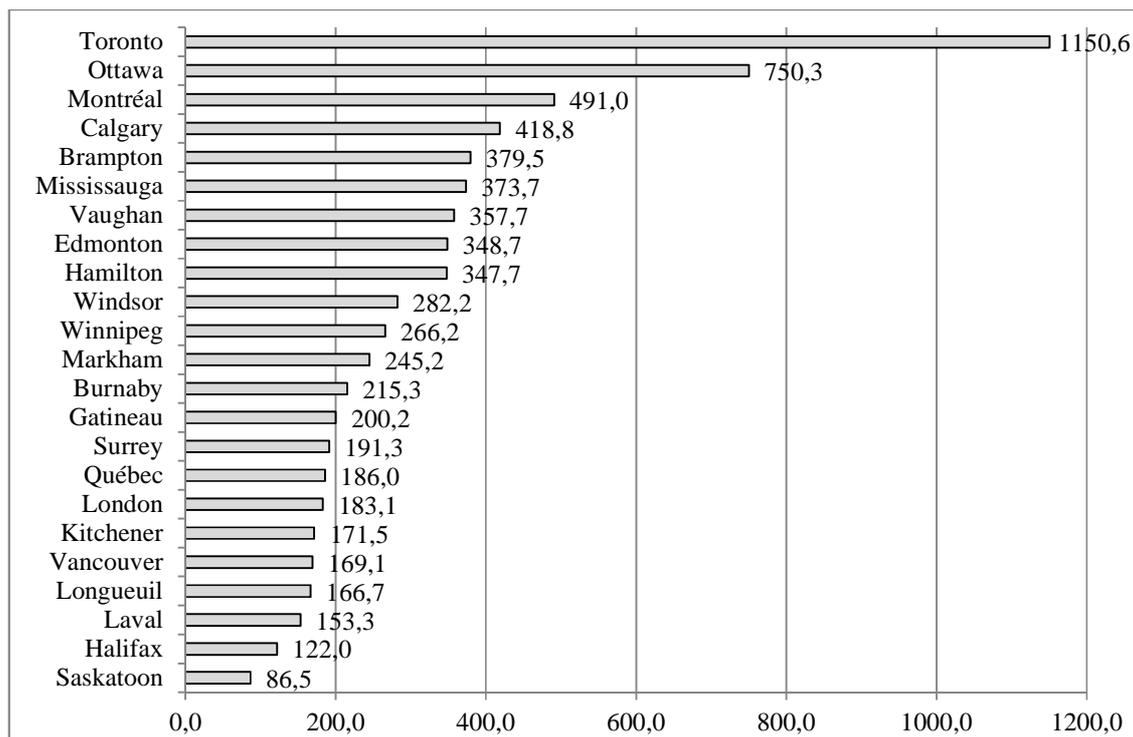
Figure 6 Coût du conseil municipal par électeur pour les municipalités québécoises de plus de 20 000 habitants



Source : Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT). Les dépenses du conseil sont calculées à partir des dépenses apparaissant dans les budgets de 2006, 2007 et 2008 en \$ courants (moyenne sur trois ans). Elles sont divisées par le nombre d'électeurs par municipalité en 2006.

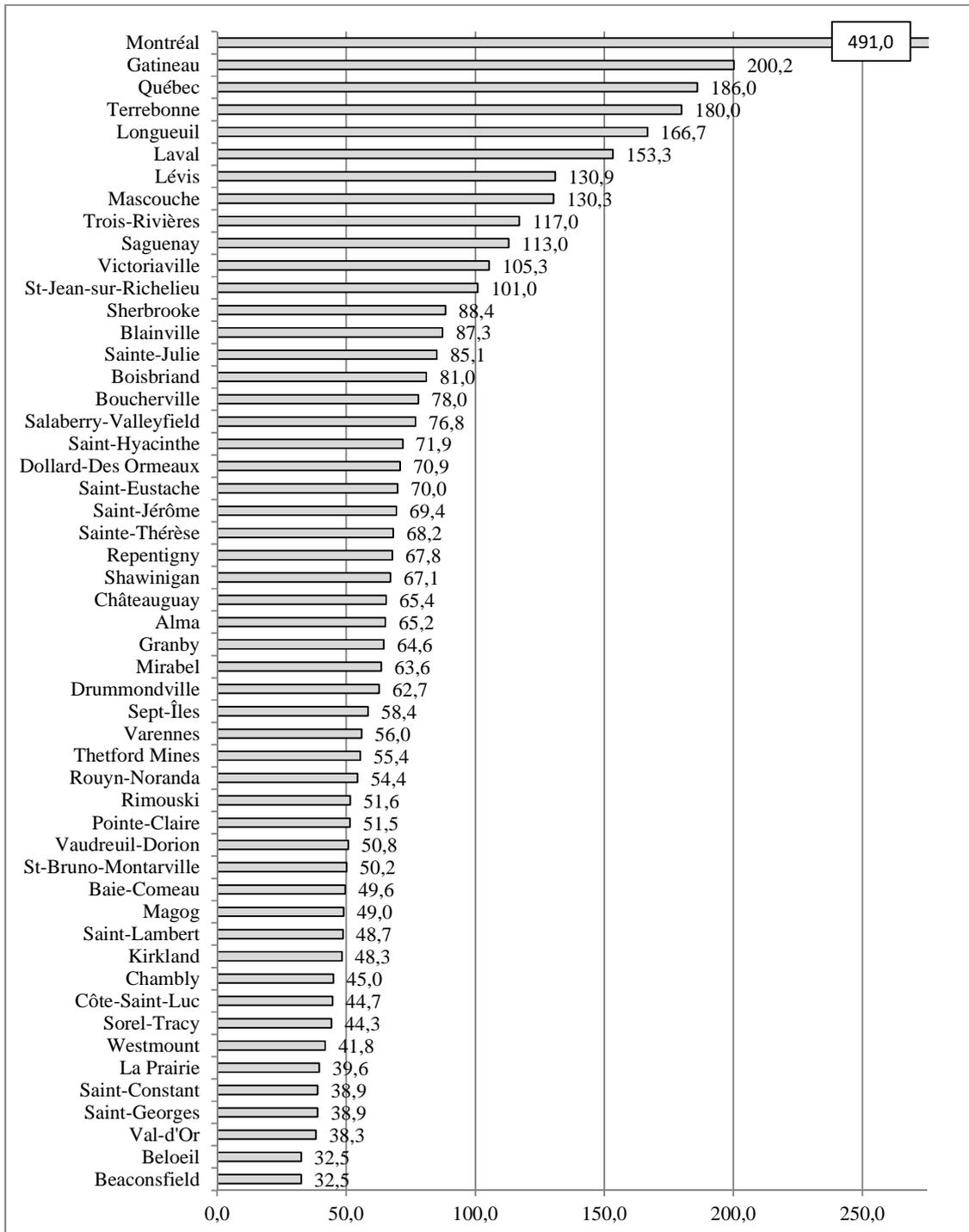
Mesurer le coût des conseils municipaux par électeur permet d’avoir un portrait du poids de la démocratie locale pour les citoyens des villes. Cela ne permet toutefois pas d’évaluer le coût moyen d’un élu dans une municipalité donnée. Pour ce faire, on peut diviser les dépenses liées aux conseils municipaux par le nombre d’élus. La figure 7 présente cette mesure pour l’ensemble des villes canadiennes de plus de 200 000 habitants en 2006. On s’aperçoit que les élus coûtent surtout plus chers en termes de dépenses liées aux conseils dans les grandes villes que dans les villes de plus petite taille. Les quatre plus grandes villes canadiennes en termes de population occupent les quatre premiers rangs de la figure 7.

Figure 7 Coûts du conseil municipal par élu pour les municipalités canadiennes de plus de 200 000 habitants en 2006



Source : Sites internet des ministères responsables des affaires municipales pour les provinces concernées. Les dépenses du conseil sont calculées à partir des dépenses apparaissant dans les budgets de 2006, 2007 et 2008 en \$ courants (moyenne sur trois ans). Elles sont divisées par le nombre d’élus par municipalité en 2006.

Figure 8 Coûts du conseil municipal par élu pour les municipalités québécoises de plus de 20 000 habitants



Source : Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT). Les dépenses du conseil sont calculées à partir des dépenses apparaissant dans les budgets de 2006, 2007 et 2008 en \$ courants (moyenne sur trois ans). Elles sont divisées par le nombre d'élus par municipalité en 2006.

Le même constat peut être fait pour les villes québécoises de plus de 20 000 habitants. La figure 8 montre que ce sont surtout les villes les plus peuplées qui se retrouvent avec un coût de dépenses de conseils par élu parmi les plus élevés.

On peut faire un parallèle entre les figures 2 et 4 et les figures 7 et 8. Plus le nombre d'élus par électeur est faible, plus le coût par élu est élevé. Ce constat vient appuyer l'hypothèse que plus le travail des élus est important (mesuré ici par le nombre d'électeur par élus), plus ils doivent engager du personnel pour soutenir leur travail. Ainsi, le nombre d'électeur aurait un impact sur les dépenses liées au conseil municipal, et non seulement le nombre d'élus. Nous y reviendrons.

Le modèle et les données

Pour mesurer les effets du nombre d'élus sur les dépenses liées aux institutions démocratiques locales, on utilise le modèle suivant :

$$\log(\text{DépConseil})_i = a + b_1 \log(\text{Elus})_i + b_2 \log(\text{Electeurs})_i + b_3 \log(\text{DepUsager})_i + \varepsilon_i, \quad (1)$$

où b_1 est le coefficient d'estimation de l'élasticité des dépenses attribuées au poste « conseil municipal » dans les budgets des villes (*DépConseil*) par rapport au nombre d'élus. Les coefficients b_2 et b_3 mesurent quant à eux respectivement l'élasticité par rapport au nombre d'électeurs et l'élasticité par rapport aux dépenses totales des municipalités par usager⁶. Les dépenses par usager sont calculées en divisant le budget total des municipalités par une mesure du nombre d'usagers desservis par les services urbains. Ce nombre d'usagers correspond à la population résidente multipliée par un facteur liée à l'emploi local. On fait ici l'hypothèse que l'emploi représente de manière générale 50 % du temps pour 50 % de la population. Le nombre d'usagers est alors calculé par l'opération : $0,75(\text{population}) + 0,25(\text{emploi local})$. Dans les municipalités de

⁶ On parle ici d'élasticité puisque les coefficients sont estimés par une régression log sur log.

banlieue, ce nombre est généralement inférieur à la population, alors que dans les villes centrales, il est supérieur.

Le modèle présenté par l'équation (1) permet de vérifier la première des deux hypothèses énoncées en première partie à savoir que le travail des élus peut se substituer à celui du personnel politique ou même de certains fonctionnaires. Un coefficient b_1 près ou supérieur à 1 invaliderait cette hypothèse. Un coefficient plus près de 0 viendrait confirmer l'hypothèse d'une substitution. Les tableaux 1 et 2 résument les variables utilisées pour les estimations. Le tableau 1 présente le résumé statistique des variables mesurées sur les 23 villes canadiennes de plus de 200 000 habitants. Le tableau 2 présente le résumé statistique des variables des 52 municipalités québécoises de plus de 20 000 habitants.

Tableau 1 Résumé statistique des variables utilisées pour les municipalités canadiennes de plus de 200 000 habitants

	Période	Min	Max	Moyenne	Écart type
Dépenses du conseil (M\$)	2006-2008	1,0	51,8	8,3	13,9
Élus (n)	2006	9	103	21	20
Électeurs (000)	2006	139	1 637	406	352
Dépenses totales (M\$)	2006-2008	211	8 697	1 285	1 864
Usagers (000)	2006	205	2 602	596	562
Dépenses totales par usager (\$)	2006-2008	696	3 342	1 818	772
Revenu médian des particuliers (\$)	2006	21 459	32 908	26 602	2 681
Part des 0-14 ans dans population (%)	2006	13	23	18	2
Part des 65 ans et + dans population (%)	2006	8	16	12	2
Part de personne à faible revenu (%)	2006	9	24	14	4

Note : le nombre d'observations est de 23. Les données sur les dépenses, les élus et les électeurs proviennent des sites internet des ministères responsables des affaires municipales pour les provinces concernées. Les données sur les usagers, les revenus, les 0-14 ans, les 65 ans et plus et le faible revenu proviennent du Recensement 2006 de Statistique Canada ; elles sont prises sur la base des subdivisions de recensement. Les dépenses du conseil sont calculées à partir des dépenses apparaissant dans les budgets de 2006, 2007 et 2008 en \$ courants (moyenne sur trois ans).

Pour mesurer les effets indirects, on utilise un modèle inspiré de la littérature sur les dépenses municipales. Ce modèle prend la forme suivante :

$$\text{Log}(\text{DépTotales})_i = a + b_1 \log(\text{Elus})_i + b_2 \log(\text{usagers})_i + b_3 \log(\text{RevMédian})_i + B_4(\text{FacteursSociaux}) + \varepsilon_i, \quad (2)$$

où b_1 est le coefficient d'estimation de l'élasticité des dépenses totales (DepTotales) par rapport au nombre d'élus. Le coefficient b_2 mesure quant à lui l'élasticité par rapport au nombre d'usagers (le nombre d'usager correspond à celui présenté plus haut). Il s'agit d'une mesure de l'effet de la taille. Le coefficient b_3 mesure l'élasticité par rapport au revenu médian. Il s'agit d'une mesure de l'effet de richesse de l'électeur médian.

Tableau 2 Résumé statistique des variables utilisées pour les municipalités québécoises de plus de 20 000 habitants

	Période	Min	Max	Moyenne	Écart type
Dépenses du conseil (M\$)	2006-2008	0,2	50,6	2,1	7,0
Élus (n)	2006	7	103	14	14
Électeurs (000)	2006	14	1 113	72	162
Dépenses totales (M\$)	2006-2008	21	4 049	191	572
Usagers (000)	2006	17	1 736	100	248
Dépenses totales par usager (\$)	2006-2008	792	2 791	1 599	415
Revenu médian des particuliers (\$)	2006	19 679	39 321	27 890	4 862
Part des 0-14 ans dans population (%)	2006	12	26	18	3
Part des 65 ans et + dans population (%)	2006	6	30	14	5
Part de personne à faible revenu (%)	2006	3	24	9	4

Note : le nombre d'observations est de 52. Les données sur les dépenses, les élus et les électeurs proviennent Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT). Les données sur les usagers, les revenus, les 0-14 ans, les 65 ans et plus et le faible revenu proviennent du Recensement 2006 de Statistique Canada ; elles sont prises sur la base des subdivisions de recensement. Les dépenses du conseil sont calculées à partir des dépenses apparaissant dans les budgets de 2006, 2007 et 2008 en \$ courants (moyenne sur trois ans).

Le vecteur B_4 regroupe un ensemble de coefficients mesurant l'élasticité des différentes variables incluses dans la matrice des facteurs socio-économiques. Ces variables s'inspirent surtout des travaux de Berry et Gersen (2009), Brooks et al. (2011), MacDonald (2008) et Patterson-Lidbom (2012). On y retrouve trois facteurs : la population des 0 à 14 ans, la population de 65 ans et plus et la population à faible revenu. Ces trois variables socio démographiques sont celles qui permettent le mieux de justifier des dépenses municipales plus élevées. Les études antérieures utilisent généralement un

nombre plus grand de variables de contrôle, mais le nombre d'observation disponible ici dans les deux groupes de données exige de se rabattre sur les variables les plus significatives. Il faut aussi mettre en perspective que les responsabilités des municipalités ne sont pas nécessairement les mêmes au Canada qu'elles le sont aux États-Unis ou en Europe. À l'exception des villes de l'Ontario, les municipalités canadiennes n'assument généralement aucune responsabilité en matière de services sociaux. Les commissions scolaires sont également exclues ici des dépenses locales. Ce n'est pas nécessairement le cas dans les autres pays, où l'éducation et les services sociaux peuvent relever directement des municipalités.⁷ Dans ce cas, il est possible que les variables de contrôle de type sociodémographiques aient une importance moindre ici. Les tableaux 1 et 2 résumant également les variables utilisées pour les estimations de l'équation 2.

Les estimations des équations (1) et (2) sont faites par la méthode des moindres carrés ordinaires sur des coupes transversales. Les modèles estimés sont considérés homoscédastiques⁸. Les estimations sont faites sur les deux groupes de données que représentent les municipalités canadiennes de plus de 200 000 habitants et les municipalités québécoises de plus de 20 000 habitants. Ces deux ensembles permettent de valider les résultats des estimations de l'un des groupes par rapport à l'autre. La convergence des résultats sur les deux ensembles renforce la robustesse des résultats. Le groupe des villes canadiennes de plus de 200 000 habitants est plus restreint, il affiche donc un degré de liberté plus faible. Dans la plupart des cas, ce degré de liberté ($N - 4$) est de 19, soit très près de 20. Nous jugeons ici qu'il s'agit d'un niveau acceptable. Toutefois, dans certaines régressions, ce degré de liberté est réduit à ($N - 7$), soit 16, ce qui compromet davantage la validité des estimations. Il faut alors considérer les résultats présentés pour ces estimations avec discernement.

⁷ Voir notamment Boadway et Shah (2009) pour une comparaison internationale.

⁸ L'utilisation du test de Breuch-Pagan sur l'ensemble des régressions a permis de rejeter l'hypothèse d'hétéroscédasticité.

Résultats et discussion

Les résultats de l'estimation du modèle présenté par l'équation (1) sur l'élasticité des facteurs expliquant les dépenses liées aux conseils municipaux sont présentés au tableau 3. Même si les estimations sont faites sur deux ensembles de données qui ont des lacunes différentes, on remarque une certaine cohérence au niveau des coefficients estimés.

Tableau 3 Élasticités des facteurs expliquant les dépenses du Conseil municipal

	Canada (200 000 +)	Québec (20 000 +)
Log élus	0,79 (0,002)	0,89 (0,000)
Log électeurs	0,70 (0,001)	0,53 (0,000)
Log dépenses par usager	0,11 (0,669)	0,29 (0,067)
Constante	1,45 (0,193)	1,63 (0,008)
Observations	23	52
R ²	0,82	0,93
R ² ajusté	0,79	0,93

Note : La variable dépendante est le log des dépenses du Conseil municipal (moyenne annuelle pour 2006 à 2008, en \$ courants). La colonne de gauche rapporte les résultats pour les données concernant les villes canadiennes de plus de 200 000 habitants (23 obs.). La colonne de droite rapporte les résultats pour les villes québécoises de plus de 20 000 habitants (52 obs.). Les modèles sont estimés par la méthode des moindres carrés ordinaires. L'hypothèse d'homoscédasticité n'est rejetée dans aucun modèle (test de Breusch-Pagan). Les valeurs de probabilité P des coefficients estimés (P-values) sont rapportées entre parenthèses.

On peut dire que l'élasticité des dépenses des conseils par rapport au nombre d'élus est relativement élevée. Elle se situe entre 0,8 et 0,9. Cela veut dire qu'une variation de 1 % du nombre d'élus entraîne une variation de 0,8 % ou 0,9 % des dépenses du conseil municipal lorsque les autres facteurs sont maintenus constants. S'il est vrai que des employés politiques et des fonctionnaires peuvent se substituer au travail des élus, l'effet de cette substitution sur les dépenses du conseil demeure faible. Une variation de 1 % du nombre d'électeurs, si le nombre d'élus reste fixe, peut entraîner quant à elle une hausse de 0,4 % des dépenses liées au conseil. Cela témoigne de l'effet de la charge de travail

sur les élus. Plus le ratio d'électeurs par élu est élevé, plus le coût du conseil par élu est aussi élevé. Il s'agit là d'une indication qu'il y a une forme de substitution entre les élus et le personnel politique et administratif. Cet effet n'est toutefois pas dominant.

Du côté de l'effet budgétaire, le tableau 3 montre que les villes ayant des dépenses par usager plus élevées ont également des dépenses liées au conseil plus élevées, ce qui est cohérent avec les attentes. Ce dernier résultat n'est toutefois significatif que pour l'ensemble des villes québécoises de plus de 20 000 habitants et seulement lorsque le seuil de confiance est fixé à 10 %.

Les résultats des estimations tirées de l'équation (2) sur les impacts du nombre d'élus sur les dépenses totales apparaissent quant à elles dans le tableau 4. Ces résultats découlent, dans un premier temps, d'estimations faites sans tenir compte des variables sociodémographiques. Ces variables sont ensuite ajoutées au modèle. Pour cette raison, le tableau 4 présente deux colonnes de résultats d'estimation pour les deux groupes de données (villes canadiennes et villes québécoises). Les résultats présentés pour les villes canadiennes de plus de 200 000 habitants et incluant les variables sociodémographiques doivent cependant être considérés avec discernement. Le degré de liberté de cette régression est très faible (16). Pour cette raison, il faut considérer ces résultats à titre indicatif seulement.

On constate, à la lecture de ces résultats, que les dépenses municipales sont surtout et presque exclusivement corrélées à la taille de la population. Les effets sociodémographiques ne sont pas significatifs (sauf pour la population de 65 ans et plus dans les villes canadiennes de plus de 200 000 habitants dont les résultats sont moins fiables). Cela contraste avec les études antérieures sur la question (Berry et Gersen 2009 ; Brooks et al. 2011 ; MacDonald 2008 ; et Pattersson-Lidbom 2012), et s'explique en partie par le fait que les municipalités canadiennes n'offrent pas ou peu de services sociaux.

Tableau 4 Élasticité des facteurs expliquant les dépenses municipales totales

	Canada (200 000 +)		Québec (20 000 +)	
Log élus	0,43 0,037	0,16 0,405	0,43 0,051	0,38 0,097
Log usagers	1,01 0,000	1,02 0,000	0,90 0,000	0,89 0,000
Log revenu médian	0,44 0,631	2,87 0,105	0,38 0,077	0,65 0,033
Population 0-14 ans (%)		-0,89 0,680		-1,63 0,179
Population 65 ans et + (%)		5,82 0,031		-0,67 0,329
Faible revenu (%)		1,46 0,439		0,32 0,655
Constante	0,70 0,865	-10,56 0,176	1,48 0,161	0,72 0,566
Observations	23	23	52	52
R ²	0,84	0,91	0,95	0,95
R ² ajusté	0,82	0,87	0,95	0,95

Note : La variable dépendante est le log du ratio des dépenses municipales totales sur le nombre d'usagers (moyenne annuelle pour 2006 à 2008, en \$ courant). La colonne de gauche rapporte les résultats pour les données concernant les villes canadiennes de plus de 200 000 habitants (23 obs.). La colonne de droite rapporte les résultats pour les villes québécoises de plus de 20 000 habitants (52 obs.). Modèles estimés par les moindres carrés ordinaires. L'hypothèse d'homoscédasticité n'est pas rejetée par le test de Breusch-Pagan. Les valeurs de probabilité P des coefficients estimés (P-values) sont rapportées entre parenthèses.

L'effet de la loi du 1/n, c'est-à-dire l'impact des élus sur les dépenses totales n'est significatif au Québec que pour un seuil de confiance de 10 %. Pour les villes canadiennes, cet effet est significatif, mais seulement lorsqu'on ne tient pas compte des variables sociodémographiques. Il n'est donc pas clair que cet impact soit réellement significatif. Cela dit, l'ampleur du coefficient estimé dans les modèles est tout de même considérable. Selon ces résultats, l'ajout de 1 % d'élus au conseil municipal entraînerait un accroissement de l'ordre de 0,4 % du budget total d'une municipalité. Dans une ville comme Montréal, cela implique qu'un seul élu puisse entraîner des dépenses budgétaires supplémentaires de l'ordre de 16 millions \$. Dans une ville de plus petite dimension, comme Varennes, au Québec, où le nombre d'élus au conseil municipal n'est que de 9, pour des dépenses totale atteignant 25 millions \$, on parle d'un effet budgétaire de près de 1 million \$ pour l'ajout d'un seul élu au conseil. Ces estimations sont toutefois à

prendre avec discernement. Les données ne permettent pas de conclure hors de tout doute que l'effet budgétaire lié au nombre d'élus existe. Il serait plus prudent de dire que l'élasticité du nombre d'élus sur les dépenses totales des municipalités varie dans une fourchette allant de 0 à 0,4.

Conclusions

Les nombreux débats sur les structures de gouvernance et le nombre d'élus qui animent la scène politique municipale au Québec et au Canada depuis la fin des années 1990 opposent généralement deux visions, l'une prônant la diminution du nombre d'élus au nom de la rationalisation de la fiscalité des villes et l'autre cherchant à assurer une démocratie de proximité active. Dans le contexte québécois, les conseils municipaux sont généralement composés d'un plus grand nombre d'élus que dans les autres provinces, ce qui, par effet de comparaison, entraîne des appels à la diminution de la taille des conseils municipaux dans certaines des plus grandes villes. L'analyse présentée ici confirme la surreprésentation au sein des conseils municipaux des plus grandes villes québécoises relativement au reste du Canada, mais cette surreprésentation se transforme en sous-représentation lorsqu'on compare ces grandes villes aux plus petites municipalités en tenant compte de la population. Dans cette perspective, si le nombre d'élus doit être revu à la baisse au Québec par soucis d'efficacité, ne devrait-il pas l'être avant tout dans les plus petites municipalités ? À titre d'exemple, un abaissement de la taille minimale du nombre d'élus au conseil municipal de 7 à 5 élus dans les petites municipalités du Québec (la norme en vigueur en Ontario) permettrait de diminuer le nombre total d'élus locaux de près de 1900 dans ces municipalités. L'effet budgétaire global serait important.

Quant à la ville de Montréal, le nombre d'élus y est particulièrement élevé parce que la structure institutionnelle en place exige un grand nombre d'élus. La ville compte 19 arrondissements. Si chacun doit se voir attribuer un nombre minimal de 5 élus pour son conseil d'arrondissement, on doit compter un nombre minimal de 95 élus au total pour l'ensemble de la ville. Sachant que le nombre actuel d'élus y est de 103, on comprend

que les possibilités de réduire la représentation démocratique à Montréal demeurent limitées, sans quoi elles nécessitent un changement institutionnel important. Il faut aussi bien mesurer ce qu'une réduction du nombre d'élus peut entraîner dans une ville comme Montréal. En y réduisant le nombre d'élus de 103 à 63 par exemple (environ 40 % – par une réforme institutionnelles quelconque), on peut faire diminuer les dépenses liées au conseil municipal de près de 35 % (selon les résultats du tableau 3). Sachant que ce poste budgétaire s'élève à environ 50 millions \$ entre 2006 et 2008, les économies potentielles seraient de l'ordre de 17,5 millions \$ annuellement. Sur un budget total de près de 4 milliards \$ (moyenne 2006-2008) pour l'ensemble des dépenses de la ville, cela représente une économie de l'ordre de 0,4 %. Il s'agit donc d'une économie négligeable.

En ajoutant à cette analyse la loi du 1/n, le résultat est sujet à interprétation. Dans la loi du 1/n, c'est le nombre d'élus au conseil qui devrait avoir un impact sur les dépenses et non le nombre d'élus total dans la ville (puisque les budgets sur lesquels s'expriment les élus d'arrondissement sont généralement contraints par celui octroyé par le conseil municipal). Or, Montréal compte en 2006 un nombre de 65 élus au conseil et non 103. Faire diminuer ce nombre à 63 aurait un effet marginal. En supposant qu'on puisse plutôt ramener ce nombre à 52, on aurait une réduction de l'ordre de 20 % de la taille du conseil municipal. Suivant les résultats présentés dans le tableau 4, on peut supposer que cette réduction de 20 % du nombre d'élus entraînerait une diminution des dépenses totales de la ville pouvant atteindre 8 % (scénario optimiste). Or, la structure de la ville de Montréal étant ce qu'elle est, on doit comprendre que l'effet de la loi du 1/n ne devrait s'appliquer que sur la proportion des dépenses liées aux projets relevant de la ville centre. Sachant que 50 % des dépenses de la ville de Montréal s'appliquent à l'agglomération et que 25 % représentent des transferts aux arrondissements, il ne reste en fait que 25 % du budget total de 4 milliards \$ qui soit réellement imputable aux projets adoptés par le conseil municipal. Au final, ce scénario nous amène à conclure qu'une réduction du nombre d'élus de 103 à 63 pour l'ensemble de la ville, incluant une limite de 52 élus au conseil de ville, permettrait des économies sur le budget total de l'ordre de 2 %, soit environ 80 millions \$ annuellement. La proportion n'est pas énorme, mais le montant disponible annuellement pour de nouveaux projets est tout de même considérable. Cela dit, ce

résultat est à prendre avec discernement. L'élasticité réelle de la loi du $1/n$ varie en fait entre 0 et 0,4. On pourrait aussi alléguer que les élus du conseil municipal à Montréal ont un pouvoir réel sur le budget des arrondissements et de l'agglomération, ce qui multiplierait d'autant l'effet de la loi du $1/n$. Il faut donc conclure qu'il est impossible d'estimer avec précision l'effet budgétaire d'une réduction du nombre d'élus pour une ville comme Montréal.

En somme, cette étude montre que le nombre d'élus agit de deux façons sur les finances publiques locales. Dans un premier temps, les élus ont un coût direct sur le fonctionnement du conseil municipal et la vie démocratique. À cet égard, il est montré que l'effet de substitution entre le travail des élus et celui du personnel politique pour représenter la population est relativement faible. Les dépenses des conseils municipaux sont fortement corrélées avec le nombre d'élus, et bien davantage qu'avec le nombre d'électeurs. L'élasticité estimée des dépenses des conseils municipaux par rapport au nombre d'élus pour les villes étudiées varie entre 0,8 et 0,9, ce qui est élevé. Dans un deuxième temps, les élus affectent également les dépenses publiques locales de façon indirecte par leur propension à ne pas internaliser leur utilisation des ressources communes. Même si l'effet n'est pas toujours significatif dans les estimations, la loi du $1/n$ peut être importante pour les villes canadiennes et québécoises. Les coefficients estimés de l'élasticité des dépenses totales par rapport au nombre d'élus peut atteindre 0,4. Cela dit, c'est d'abord et avant tout la population des villes qui dicte le niveau des dépenses totales. L'effet du nombre d'élus est en réalité secondaire, tout comme le sont les autres facteurs marginaux comme les revenus médians ou les attributs sociodémographiques.

Dans le débat sur le nombre d'élus auquel s'adonnent plusieurs municipalités du Québec et du Canada, ce travail apporte un éclairage ciblé sur les effets financiers. On constate toutefois que la portée financière de la taille des conseils municipaux pour les grandes villes demeure généralement limitée en proportion des budgets totaux. Comme le rapportent Purnam *et al.* (2008), le choix du nombre d'élus au conseil municipal relève davantage de considérations historiques et politiques que d'un argumentaire économique

solide. Dans ce cas, il est peut-être préférable d'établir des institutions qui répondent aux besoins des communautés locales, sans chercher à imposer une contrainte budgétaire excessive sur la vie démocratique. D'autres enjeux budgétaires sont certainement plus criants.

Références

- Baqir, Reza (2002). « Districting and Government Overspending » in *Journal of Political Economy*, 110(6), 1318-1354
- Berry, Christopher R. et Jacob E. Gersen (2009). « Fiscal Consequences of Electoral Institutions » in *Journal of Law and Economics*, 52(3), 469-495
- Bish, Robert L. (1999). *The Cost of Municipal Elected Officials in the Capital Region of British Columbia*. Victoria : University of Victoria, Local Government Institute, School of Public Administration, 12 pp.
- Boadway, R. W. et Shah, A. (2009). *Local governance in Theory (chapitre 6). Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*, Cambridge University Press.
- Bradbury, John Charles et Frank Stephenson (2003). « Local Government Structure and Public Expenditures » in *Public Choice*, 115, 185-198
- Brooks, Leah, Justin Phillips et Maxim Sinitsyn (2011). « The Cabals of a Few or the Confusion of a Multitude: The Institutional Trade-off Between Representation and Governance » in *American Economic Journal: Economic Policy*, 3, 1-24
- Dubois, Eric, Matthieu Leprince et Sonia Paty (2007). « The Effects of Politics on Local Tax Setting: Evidence from France » in *Urban Studies*, 44(8), 1603-1618
- Egger, Peter et Marko Koethenbueger (2010). « Government Spending and Legislative ORganization: Quasi-Experimental Evidence from Germany » in *American Economic Journal: Applied Economics*, 2(4), 200-212
- Galiarducci, Stefano et Tommaso Nannicini (2009). *Do Better Paid Politicians Perform Better? Disentangling Incentives from Selection*, IZA Discussion Paper No. 4400, Bonn : Institute for the Study of Labor, 51 pp.
- Gilligan, Thomas W. et John G. Matsusaka (2001). « Fiscal Policy, Legislature Size, and Political Parties: Evidence from State and Local Governments in the First Half of the 20th Century » in *National Tax Journal*, 43(1), 57-82
- Grissom, Jason A. et James R. Harrington (2013). « Local Legislative Professionalism » in *American Politics Research*, 41(1), 76-98
- Hayes, Kathy et Semoon Chang (1990). « The Relative Efficiency of City Manager and Mayor-Council Forms of Government » in *Southern Economic Journal*, 57(1), 167-177

Hirota, Haruaki et Hideo Yunoue (2012). *Local Government Expenditure and Council Size: Quasi-experimental Evidence from Japan*, MPRA Paper No. 42799, Munich : Ludwig-Maximilians-Universität München, 32 pp.

MacDonald, Lynn et Tim R. Sass (2003). *The Impacts of Council Size, Government Form and Election Method on Local Public Expenditures*, Tallahassee : Florida State University, 21 pp.

MacDonald, Lynn (2008). « The Impact of Government Structure on Local Public Expenditures » in *Public Choice*, 136(3-4), 457-473

Meloche, Jean-Philippe et François Vaillancourt (2012). *Le financement des arrondissements de la Ville de Montréal : Constats, principes et options*, Rapport de projet 2012RP-11, Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), 101 pp.

Petterson-Lidbom, Per (2012). « Does the Size of the Legislature Affect the Size of Government? Evidence from Two Natural Experiments » in *Journal of Public Economics*, 96(3-4), 269-278

Primo, David M. et James M. Snyder (2008). « Distributive Politics and the Law of 1/n » in *The Journal of Politics*, 70(2), 477-486

Purdam, Kingsley, Peter John, Stephen Greasley et Paul Norman (2008). *How Many Elected Representatives Does Local Government Need? A Review of the Evidence from Europe*, Cathie Marsh Centre for Census and Survey Research Working Paper no. 6, Manchester : University of Manchester, 28 pp.

Squire, Peverill (2007) « Measuring State Legislative Professionalism : The Squire Index Revisited » in *State Politics & Policy Quarterly*, 7(2), 211-227

Weingast, Barry R., Kenneth A. Shepsie et Christopher Johnsen (1981). « The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics » in *Journal of Political Economy*, 89(4), 642-664

Annexe 1 Table de corrélations pour les variables des villes canadiennes de plus de 200 000 habitants

	Dep. cons.	Élus	Électeurs	Dep. tot.	Dep. us.	Usagers	Rev. med.	0-14 ans	65 ans +	Faible rev.
log dépenses conseil	1.0000									
log élus	0.8215	1.0000								
log électeurs	0.8103	0.6333	1.0000							
log dépenses totales	0.8419	0.7079	0.9075	1.0000						
log dépenses par usager	0.5062	0.5473	0.3900	0.7342	1.0000					
Log usagers	0.8269	0.6152	0.9937	0.8947	0.3537	1.0000				
Log revenu médian	-0.0511	-0.2286	-0.0803	-0.0745	-0.0332	-0.0808	1.0000			
Population 0-14 ans (%)	-0.1842	-0.4659	-0.2719	-0.4161	-0.5200	-0.2312	0.4527	1.0000		
Population 65 ans + (%)	0.2532	0.5009	0.2159	0.4199	0.6154	0.1737	-0.5001	-0.7181	1.0000	
Faible revenu (%)	0.3757	0.3611	0.3675	0.3632	0.1731	0.3866	-0.8396	-0.5020	0.4174	1.0000

Annexe 2 Table de corrélations pour les variables des villes québécoises de plus de 20 000 habitants

	Dep. cons.	Élus	Électeurs	Dep. tot.	Dep. us.	Usagers	Rev. med.	0-14 ans	65 ans +	Faible rev.
log dépenses conseil	1.0000									
log élus	0.9471	1.0000								
log électeurs	0.9459	0.9363	1.0000							
log dépenses totales	0.9462	0.9341	0.9643	1.0000						
log dépenses par usager	0.3530	0.3364	0.2490	0.4903	1.0000					
Log usagers	0.9493	0.9404	0.9977	0.9712	0.2685	1.0000				
Log revenu médian	-0.3264	-0.3862	-0.4143	-0.3291	0.0975	-0.3904	1.0000			
Population 0-14 ans (%)	-0.1667	-0.2742	-0.2891	-0.2574	-0.0518	-0.2703	0.6423	1.0000		
Population 65 ans + (%)	-0.0641	0.0351	0.0398	0.0139	-0.0431	0.0272	-0.3950	-0.8275	1.0000	
Faible revenu (%)	0.6423	0.6722	0.6489	0.6269	0.1646	0.6479	-0.4894	-0.3912	0.3728	1.0000