

LES REGROUPEMENTS MUNICIPAUX AU QUÉBEC ET LEUR INCIDENCE SUR LA MASSE SALARIALE DES MUNICIPALITÉS : 1992-2000

Résumé

Cette étude vise à estimer l'impact des regroupements municipaux survenus entre 1992 et 2000 sur la masse salariale¹ des municipalités au Québec. Seuls les cantons, les paroisses ainsi que les municipalités sans désignation regroupés entre 1998 et 2000 ont été touchés par des hausses approximatives de 25,0 % à 33,0 % de leur masse salariale par habitant. Avant 1998, les regroupements ont été sans incidence sur la masse salariale de ces municipalités et peuvent avoir réduit celle des villes et des villages. Une analyse complémentaire indique que les impacts ont été significativement importants dans certains sous-groupes de municipalités regroupées. Environ le quart des municipalités regroupées entre 1992 et 2000 ont bénéficié d'une réduction moyenne de 17,4 % de leur masse salariale par habitant. En revanche, une proportion identique a connu des augmentations de 21,0 %.

La masse salariale dans le contexte des regroupements municipaux : un survol

Des regroupements municipaux ont cours depuis des dizaines d'années au Québec. Les regroupements visent notamment la réduction et le partage du coût des services publics locaux par une mise en commun des biens collectifs financés par l'ensemble des contribuables qui en bénéficient. Par ailleurs, le gouvernement provincial a soutenu les regroupements par de multiples modifications aux lois en vigueur et la mise en œuvre de programmes d'aide financière.

L'une de ces mesures d'encouragement est l'appui financier accordé à la réalisation d'études de faisabilité portant sur la participation éventuelle des municipalités à un regroupement. Ces études, essentiellement comptables et financières, analysent les effets escomptés des regroupements sur plusieurs paramètres fiscaux d'intérêt, dont la richesse foncière et le fardeau fiscal des contribuables municipaux. En somme, elles mettent à la disposition des municipalités les renseignements pertinents en vue de les guider dans leur décision de participer ou non à un regroupement. Ces études ne peuvent évaluer toutefois l'efficacité des regroupements une fois qu'ils ont été réalisés.

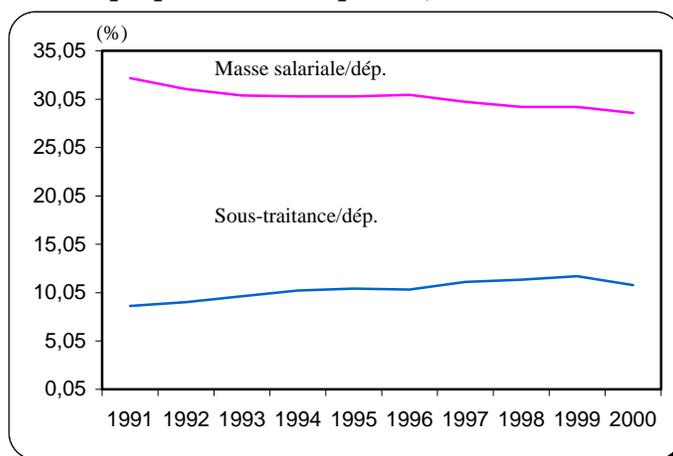
La présente étude s'intéresse aux effets des regroupements municipaux sur la masse salariale des municipalités. Une première analyse descriptive de la masse salariale permet d'étudier le comportement de cette variable au cours des dernières années et de mesurer ses variations avant et après regroupement des municipalités. Au Québec, les municipalités consacrent à la masse salariale 30,18 % de leurs dépenses totales². Les villes constituent la désignation municipale qui obtient la proportion (31,11 %) la plus élevée de masse salariale sur les dépenses totales. La part de la masse salariale associée aux villages et aux paroisses représente 24,20 % et 19,75 % des dépenses totales, respectivement. Le graphique suivant montre que la part de la masse salariale sur les dépenses

¹ Cette variable de rémunération de l'ensemble des employés municipaux inclut le salaire et les indemnités (ex. : congés de maladie, congés sociaux, etc.). Les cotisations de l'employeur et les avantages sociaux sont toutefois exclus.

² Toutes les statistiques couvrent la période des années 1991 à 2000. Soulignons également que ces statistiques ont été réalisées à partir des fichiers administratifs du ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir (MAMSL) et qu'elles peuvent différer légèrement des données publiques et officielles en raison du traitement des données.

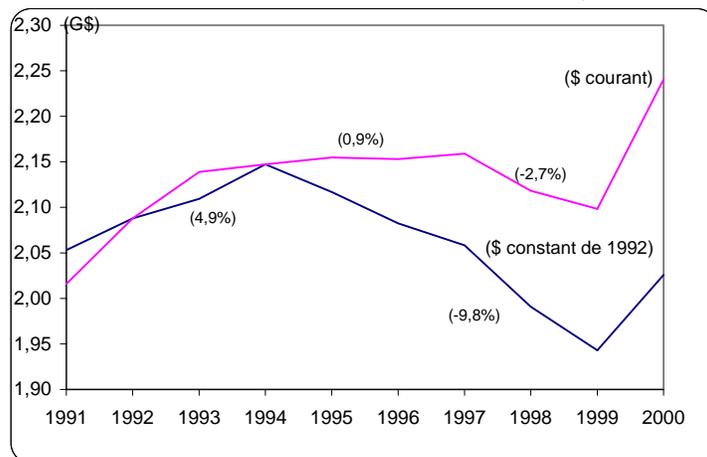
totales diminue faiblement depuis 1991 pour l'ensemble des municipalités. Les dépenses en services professionnels (sous-traitance³) par rapport aux dépenses totales s'est légèrement accrue entre 1991 à 1999 pour ensuite subir une faible baisse en 2000.

Masse salariale et services professionnels en proportion des dépenses, 1991-2000



Par ailleurs, l'ensemble de la masse salariale est marqué de retournements entre 1991 et 2000. Sa croissance en dollar constant de 1992 s'élève à 4,9 % au cours des quatre premières années et chute fortement à compter de 1994 (-9,8 %). La diminution est néanmoins plus modérée en dollar courant (-2,7 %) et n'est effective qu'à compter de 1997. Les municipalités connaissent de nouveau des hausses de leur masse salariale en 2000.

Masse salariale en dollar courant et constant, 1991-2000

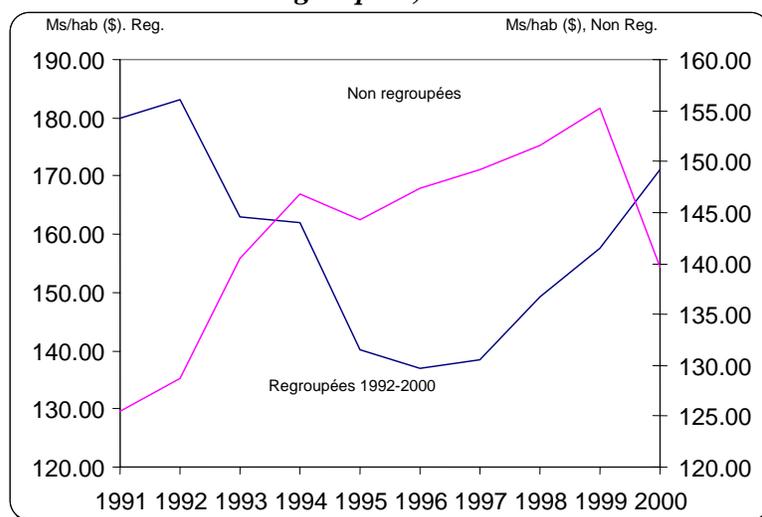


Il est particulièrement utile d'analyser le rapport entre la masse salariale des municipalités et leur population. Cet indicateur permet de neutraliser l'accroissement comptable de la masse salariale des

³ Les dépenses en services professionnels incluent la rémunération (salaire, avantages sociaux et contributions étatiques) que le sous-traitant paie à ses employés, la fourniture d'équipement ou de machinerie et le profit du sous-traitant. Cette variable permet d'estimer le coût de la sous-traitance.

municipalités regroupées. Le graphique suivant compare la masse salariale par habitant (dollar constant de 1992) des municipalités regroupées et non regroupées entre 1991 et 2000. En observant des réductions successives depuis 1991, on peut constater que la masse salariale moyenne des municipalités issues d'un regroupement s'accroît depuis 1996. Cette croissance est observée depuis 1991 dans les municipalités non regroupées, à l'exception de la dernière année d'observation.

Masse salariale (en dollar constant de 1992) par habitant, municipalités regroupées et non regroupées, 1991-2000



Le nombre de municipalités qui ont participé à un regroupement entre 1992 et 2000 s'élève à 302. De ce nombre, on observe que 184 d'entre elles ont connu des hausses brutes moyennes de 118,8 % de leur masse salariale par habitant à la suite de leur regroupement. En revanche, les baisses observées chez un nombre plus faible (118) de municipalités ont été moins importantes en terme absolu (8,4 %).

L'impact des regroupements municipaux sur la masse salariale

Dans cette étude, les méthodologies d'évaluation de l'impact des regroupements requièrent une définition du processus de participation à un regroupement et l'analyse des déterminants fondamentaux de la masse salariale des municipalités. Cette approche économique vise principalement à contrer les biais statistiques issus d'une participation sélective probable à un regroupement ou des hypothèses non respectées de certains estimateurs. L'étude présente donc un modèle en forme réduite de la masse salariale d'une municipalité sous ses contraintes d'équilibre budgétaire et de syndicalisation des employés. La propension des municipalités à se regrouper est également étudiée selon les concepts généraux de la théorie d'unification et de désunification des économies locales ou nationales dans un contexte de bénéfices nets attendus. L'étude de cette propension nous permet en outre d'appréhender la participation sélective de certains groupes de municipalités.

Les renseignements précédents sont ensuite exploités au regard de la documentation sur les effets de traitement et la définition formelle du problème d'évaluation qui s'y rattache. Une attention

particulière est portée aux effets hétérogènes des regroupements municipaux selon les groupes de municipalités analysés.

Pour parvenir à mesurer l'impact des regroupements municipaux, nous avons eu recours conjointement à trois méthodologies statistiques et économétriques couramment utilisées dans les évaluations avec données non expérimentales ou administratives : les modèles à effet fixe, la méthode de différence de différences par appariement sur les scores de propension et la méthode d'Heckman en coupe transversale. L'exploitation complémentaire de ces approches est fortement recommandée dans la documentation sur les effets de traitement en présence de données non expérimentales puisqu'elle permet d'évaluer la robustesse des résultats.

Les résultats obtenus

Les résultats issus des deux premières méthodes économétriques sont cohérents et robustes en ce qui concerne les regroupements municipaux survenus entre 1998 et 2000. Seules les municipalités de canton, paroisse et autres désignations ont été touchées par des hausses approximatives de 25,0 % à 33,0 % de leur masse salariale moyenne au cours de cette période. Avant 1998, les regroupements ont été sans incidence sur la masse salariale de ces municipalités et pourraient avoir réduit celle des villes et des villages.

La méthode d'Heckman en coupe transversale a permis d'apporter une dimension complémentaire aux résultats précédents. Selon cette approche, les regroupements municipaux sont sans effet sur l'ensemble des municipalités regroupées entre 1992 et 2000. Une analyse plus fine des résultats indique toutefois que des sous-groupes de municipalités regroupées ont été assujettis à des impacts significativement plus importants des regroupements municipaux sur leur masse salariale. Environ le quart des municipalités regroupées entre 1992 et 2000 ont bénéficié en moyenne d'une réduction de 17,4 % de leur masse salariale par habitant. En revanche, une proportion identique a connu des hausses moyennes de 21,0 %.