CIRANO

Allier savoir et décision

Les fusions institutionnelles

Fondements théoriques, enjeux et défis de mise en oeuvre

JEAN-PHILIPPE **MELOCHE**

MICHEL **MAGNAN**

MARIE-SOLEIL **TREMBLAY**

2020RP-13

RAPPORT DE PROJET

RP

Les rapports de projet sont destinés plus spécifiquement aux partenaires et à un public informé. Ils ne sont ni écrits à des fins de publication dans des revues scientifiques ni destinés à un public spécialisé, mais constituent un médium d'échange entre le monde de la recherche et le monde de la pratique.

Project Reports are specifically targeted to our partners and an informed readership. They are not destined for publication in academic journals nor aimed at a specialized readership, but are rather conceived as a medium of exchange between the research and practice worlds.

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 gouvernement du Québec, de même que des subventions et mandats obtenus par ses équipes de recherche.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Quebec Companies Act. Its infrastructure and research activities are funded through fees paid by member organizations, an infrastructure grant from the government of Quebec, and grants and research mandates obtained by its research teams.

Les partenaires du CIRANO – *CIRANO Partners*

Partenaires corporatifs – *Corporate Partners*
Autorité des marchés financiers
Banque de développement du Canada
Banque du Canada
Banque nationale du Canada
Bell Canada
BMO Groupe financier
Caisse de dépôt et placement du Québec
Énergir
Hydro-Québec
Innovation, Sciences et Développement économique Canada
Intact Corporation Financière
Investissements PSP
Manuvie Canada
Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation
Ministère des finances du Québec
Mouvement Desjardins
Power Corporation du Canada
Rio Tinto
Ville de Montréal

Partenaires universitaires – *Academic Partners*
École de technologie supérieure
École nationale d'administration publique
HEC Montréal
Institut national de la recherche scientifique
Polytechnique Montréal
Université Concordia
Université de Montréal
Université de Sherbrooke
Université du Québec
Université du Québec à Montréal
Université Laval
Université McGill

Le CIRANO collabore avec de nombreux centres et chaires de recherche universitaires dont on peut consulter la liste sur son site web. *CIRANO collaborates with many centers and university research chairs; list available on its website.*

© Juillet 2020. Jean-Philippe Meloche, Michel Magnan, Marie-Soleil Tremblay. 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.*

Les idées et les opinions émises dans cette publication sont sous l'unique responsabilité des auteurs et ne représentent pas nécessairement les positions du CIRANO ou de ses partenaires. *The observations and viewpoints expressed in this publication are the sole responsibility of the authors; they do not necessarily represent the positions of CIRANO or its partners.*

ISSN 1499-8629 (version en ligne)

Les fusions institutionnelles
Fondements théoriques, enjeux et défis de mise en œuvre *

Jean-Philippe Meloche †, Michel Magnan ‡, Marie-Soleil Tremblay §

Résumé

Ce rapport traite des déterminants et conditions de succès sous-tendant les fusions institutionnelles, plus particulièrement les fusions d'entreprises privées, d'organismes gouvernementaux et les regroupements au sein de la fonction publique. Pour ces trois types de regroupements, nous constatons que les objectifs visés sont liés aux gains d'efficience économique, à la mise en œuvre d'une stratégie ou d'une politique spécifique et au déploiement de ressources de manière plus simple, plus efficace ou plus équitable. Une revue des écrits confirme que le succès d'une fusion dépendra d'abord de la capacité et de la volonté d'une organisation à quantifier et à mesurer les gains d'efficience économique anticipés et à en faire le suivi. Les résultats seront également tributaires de l'expertise interne et de l'influence politique qui s'est instrumentalisée dans le cadre de la fusion. Ils dépendront enfin de la nature et de la flexibilité de ces ressources et des capacités qui varient selon la culture des organisations et jouent un rôle important dans le cadre des transformations étudiées. Afin de favoriser les chances de réussite des fusions, peu importe le secteur, deux éléments sont essentiels et indissociables : une excellente connaissance mutuelle des entités impliquées et un plan d'intégration ambitieux, détaillé et avec jalons mesurables.

Mots clés : Fusions institutionnelles, Entreprises, Fonction publique, Municipalités, justification, Facteurs de réussite

Abstract

This report deals with the determinants and success factors underlying institutional mergers, in particular mergers of private companies, government agencies and public sector entities. Within these three types of consolidations, we note that the objectives are linked to economic efficiency gains, the implementation of a specific strategy or policy and the deployment of resources in a simpler or more effective way. A literature review confirms that the success of a merger will firstly depend on an organization's ability and willingness to quantify, measure and track anticipated economic efficiency gains. The results will then be dependent on the internal expertise and the political influence which was instrumentalized within the framework of the merger. Finally, they will depend on the nature and the flexibility of the resources and capabilities which vary according to the culture of the organizations, and play an important role in the context of the transformations studied. In order to promote the chances of success of mergers, regardless of the sector, two elements seem essential and inseparable: excellent mutual knowledge of the entities involved and an ambitious, detailed integration plan with measurable milestones.

Keywords: Institutional Mergers, Companies, Public Sector, Municipalities, Justification, Success Factors

---

* Travail réalisé pour le Conseil interprofessionnel du Québec.

† Professeur à l'École d'urbanisme et d'architecture de paysage de l'Université de Montréal et Fellow CIRANO.

‡ Professeur et titulaire de la Chaire de gouvernance d'entreprise Stephen A. Jarislowsky à l'École de gestion John-Molson de l'Université Concordia, et Fellow CIRANO.

§ Professeure titulaire à l'École nationale d'administration publique et Fellow de l'Ordre des comptables professionnels agrées du Québec.

Table des matières

1. Introduction 1
2. Le cas des fusions d'entreprises du secteur privé 4
2.1 Motivations sous-tendant les regroupements d'entreprises 4
2.2 Les regroupements d'entreprises : une stratégie créatrice de valeur? 7
2.3 Comment réussir un regroupement d'entreprises 13
3. Le cas des regroupements d'organisations publiques 18
3.1 Logiques qui sous-tendent les regroupements d'organismes publics 20
3.2 Fusions dans le secteur public : principaux constats 24
3.3 La réussite d'une fusion – facteurs clefs de succès. 25
4. L'exemple des fusions municipales 28
4.1 La justification des fusions municipales 29
4.2 Le succès mitigé des fusions municipales 34
4.3 Pourquoi les fusions municipales n'atteignent-elles pas leur objectif ? 36
5. Retour sur le concept de fusion 40
5.1 Les fusions servent souvent les mêmes objectifs 40
5.2 Quelques éléments de convergence dans les facteurs de réussite 43
6. Conclusion 46
Références 48
Annexes 55
Annexe 1 La stratégie d'acquisition d'Alimentation Couche-Tard 55
Annexe 2 L'acquisition des opérations canadiennes de Safeway par Empire 58
Annexe 3 Ministère de la Santé et des services sociaux (MSSS) 61
Annexe 4 Fusion des commissions scolaires 63
Annexe 5 Investissement Québec et la Société générale de financement 65
Annexe 6 Fusions et défusions – Le cas de la Ville de Montréal 67

1. Introduction

Dans la sphère privée comme dans la sphère publique, les institutions qui gèrent la production de biens et services peuvent avoir des tailles très variées. Que ce soit des microentreprises locales ou de grandes entreprises multinationales, des gouvernements de proximité ou des organismes internationaux, il existe une grande diversité d'organismes qui contribuent à fournir des biens et des services à la population. Ces entités sont créées selon les besoins du moment, mais évoluent de manière dynamique selon les transformations socio-économiques des territoires ou des cadres juridiques auxquels elles appartiennent. Dans ce processus d'évolution, certaines institutions peuvent être scindées pour former des entités plus spécialisées et plus près des besoins des clientèles desservies. D'autres seront plutôt fusionnées pour créer de nouvelles entités plus grandes qui pourront bénéficier d'effets de volume ou d'une coordination accrue. Ces mécanismes suivent une logique de performance administrative et économique qui peut varier selon les contextes.

Ce rapport s'intéresse à la question des fusions institutionnelles. Qu'elles touchent les entreprises privées, par les mécanismes d'acquisition, les grandes institutions publiques de santé et d'éducation, les ministères ou le regroupement d'entités territoriales comme les municipalités, les fusions institutionnelles sont implantées dans différents contextes pour générer des gains en matière de création de valeur, d'amélioration du bien-être ou de gestion (nous y reviendrons dans les prochains chapitres). Malgré les contextes variés, on peut se demander s'il n'existe pas des points de convergence entre ces différentes formes de fusions institutionnelles ? Peut-on tirer des enseignements communs de la recherche sur les fusions dans ces différents domaines d'activité ? Ces expériences pourraient-elles contribuer à identifier les pièges ou les facteurs de réussite pour des applications dans d'autres domaines ?

Ces questions sont inspirées de la situation des ordres professionnels au Québec. Le Québec compte actuellement 46 ordres professionnels soumis au Code des professions du Québec. Ces ordres regroupent des professionnels de domaines très variés, allant de l'administration des affaires, à la santé, en passant par l'aménagement du territoire.

Certains ordres professionnels ont une taille importante, regroupant des dizaines de milliers de membres, alors que d'autres sont plus modestes (à peine quelques centaines de membres). Cette diversité requiert autant de modes de fonctionnement et peut générer une certaine complexité pour les organismes publics qui doivent les encadrer. Suivant l'évolution des connaissances et des savoir-faire dans plusieurs domaines, on observe également une diversification des pratiques professionnelles au cours des dernières années. Certaines associations professionnelles qui encadrent de « nouvelles » pratiques aimeraient se voir reconnues à titre d'ordre professionnel. Cela force la réflexion sur les mécanismes à mettre en place pour mieux régir ces pratiques et ces associations qui souhaitent accéder à de meilleurs outils pour superviser leur profession. La croissance des activités professionnelles soulève donc la question de la gestion des regroupements. Est-ce que cette diversité est bien servie par une structure fragmentée où chaque profession peut s'appuyer sur un ordre qui lui est propre ? Est-il opportun de regrouper des professions sous de grands chapeaux mieux dotés en ressources ?

Ce projet de recherche est complémentaire à d'autres travaux qui porteront directement sur les enjeux liés aux fusions qui se sont produites dans le passé entre des ordres professionnels (les ordres comptables notamment). L'objectif principal est d'élargir la réflexion sur le concept de fusion en proposant un cadre de référence plus large qui s'appuie sur l'état des connaissances quant aux fusions institutionnelles. En outre, il s'agit d'apporter un éclairage complémentaire sur la problématique entourant les regroupements potentiels d'institutions comme les ordres professionnels, plus particulièrement par l'étude des fusions d'entreprises dans le milieu des affaires, des fusions d'organismes gouvernementaux, comme les municipalités, ou des regroupements administratifs au sein de la fonction publique. Pour ces trois types de fusions ou de regroupements, nous proposons dans un premier temps d'expliquer le cadre théorique qui soutient l'idée de la fusion (les avantages et les coûts attendus). Dans un deuxième temps, une revue des écrits permettra de faire l'état des connaissances sur la question. Puis, finalement, les facteurs de réussite (ou d'échec) des fusions sont discutés. Des exemples concrets sont également détaillés en annexe pour illustrer les résultats de certaines expériences.

Ce rapport se divise en six parties. Suite à l'introduction, le chapitre 2 présente les enjeux des fusions et acquisitions d'entreprises. Le chapitre 3 présente les enjeux concernant les fusions administratives dans le secteur public. Les fusions municipales sont traitées dans le chapitre 4. Un cinquième chapitre propose une synthèse afin de faire ressortir quelques éléments transversaux et les enseignements qui sont potentiellement transférables au cas des fusions dans le contexte de regroupements comme ceux d'ordres professionnels. Quelques éléments de réflexions sont finalement présentés dans la conclusion. Six cas sont présentés dans les annexes pour illustrer certains éléments de réussite ou d'échecs de processus de fusions institutionnelles.

2. Le cas des fusions d'entreprises du secteur privé

Les regroupements d'entreprises font partie intégrante du paysage socio-économique des économies développées, incluant le Canada. Ainsi, à l'échelle mondiale, la banque d'affaires JP Morgan Chase a recensé plus de 2 100 opérations de regroupements en 2019 dont la valeur dépassait 250 millions $ US, pour une considération totale versée excédant 4 billions $ US (quatre mille milliards de dollars américains). Au Canada, le cabinet-conseil PwC a recensé 1 816 opérations de regroupement en 2019, pour une considération totale versée de 160 milliards $. Ces chiffres sous-estiment l'ampleur du phénomène, car plusieurs transactions privées ou de plus petite envergure ne sont pas nécessairement rapportées. Outre les considérations économiques, les regroupements d'entreprises ont également un impact social important en raison des dislocations dans le marché de l'emploi qui peuvent résulter des restructurations et rationalisations post-regroupement.

Ce chapitre présente un bref survol des motivations sous-tendant les regroupements d'entreprises (ou, autrement dit, des fusions et acquisitions). Il évalue ensuite l'état des lieux quant à la création de valeur découlant des regroupements d'entreprises. Il décrit dans un troisième temps les facteurs conditionnant le niveau de création de valeur, c'est-à-dire les éléments inducteurs de coûts ou générateurs de bénéfices.

2.1 Motivations sous-tendant les regroupements d'entreprises

Le regroupement, par voie de fusion ou d'acquisition, fait partie du coffre à outils des directions d'entreprises, petites ou grandes, dans la mise en œuvre de leur stratégie de croissance. Deux grandes perspectives conceptuelles sont avancées pour expliquer les regroupements : celle des synergies et celle des capacités organisationnelles. On peut voir ces deux perspectives comme complémentaires. Ainsi, mettant l'accent sur les résultats financiers quantifiés, les synergies reflètent l'impact de la mise en œuvre des capacités organisationnelles sous-tendant le regroupement, lesquelles sont formulées de manière qualitative. De manière générale, les directions d'entreprises réfèrent très souvent aux

synergies dans leur discours afin de justifier les regroupements (Mukherjee, Kiymaz et Baker 2004).

2.1.1 La perspective des synergies

D'une part, la perspective des synergies repose essentiellement sur une grille d'analyse financière et voit les regroupements comme résultant de la poursuite de synergies par les directions d'entreprises. On entend par synergies la création de valeur résultant de la combinaison de deux entreprises, laquelle crée des opportunités qui n'auraient pas été possibles si elles avaient continué leurs opérations de manière indépendante (Damodaran 2005, 2008). Deux types de synergies sont considérés : les synergies dites d'exploitation et les synergies financières (Rabier 2017).

Les synergies dites d'exploitation se reflètent dans les opérations de l'entreprise émanant du regroupement et incluent, entre autres, les économies d'échelle (par exemple post-regroupement, la création d'un seul service de gestion des approvisionnements pour un plus grand volume d'achats plutôt que deux services pour des volumes inférieurs auparavant), l'optimisation de la production, de la distribution ou des opérations (comme la réallocation des appels de service à un seul centre d'appels qui sera pleinement utilisé plutôt que de maintenir deux centres d'appels sous-utilisés), le pouvoir accru de l'entreprise de fixer ses prix ou de négocier avec ses fournisseurs et l'augmentation du potentiel de croissance par la possibilité de lancer de nouveaux produits dans un nouveau réseau de ventes. Ces synergies se traduiront généralement par une augmentation des flux de trésorerie futurs anticipés générés par l'exploitation. À titre d'exemple, la fusion entre les brasseries Molson et Coors en 2005 reposait en grande partie sur la possibilité pour l'entreprise fusionnée d'aller chercher pour plus de 175 millions $ US de synergies d'exploitation.

Les synergies dites financières sont en général plus ciblées et regroupent, entre autres, la possibilité d'utiliser des avantages fiscaux, la réduction de volatilité résultant d'une diversification, l'accroissement du potentiel d'endettement et l'utilisation d'encaisses

excédentaires. Certaines de ces synergies se traduiront par des flux de trésorerie plus élevés ou par une réduction du coût du capital de l'entreprise émanant du regroupement. Le potentiel de gain par voie de synergies d'exploitation est plus grand que celui envisageable par synergies financières, mais est aussi assorti d'un niveau plus élevé d'incertitude en raison de la difficulté de mise en œuvre des actions générant de telles synergies (Rabier 2017).

2.1.2 La perspective des capacités organisationnelles

La perspective des capacités organisationnelles aborde les regroupements comme découlant de la volonté des directions d'entreprise d'acquérir ou de déployer des capacités ou ressources (Kaul et Wu 2016). Dans ce contexte, une ressource est un facteur détenu par une entreprise, par exemple, un brevet de médicament. Une capacité organisationnelle représentera l'aptitude, ou la capacité, d'une entreprise de déployer ces ressources. Par exemple, un brevet sans unité de production, réseau de distribution ou force de vente a une valeur limitée. Une entreprise pourra donc considérer l'acquisition de l'entreprise détentrice du brevet afin de le produire dans ses installations et de le distribuer dans son réseau de commercialisation, ces deux éléments représentant des capacités organisationnelles qui seront mises à profit dans l'exploitation de la ressource nouvellement acquise. L'impératif de procéder à un regroupement sera d'autant plus grand que ces capacités ou ressources ne sont pas disponibles sur le marché et doivent par conséquent être acquises indirectement via une prise de contrôle de l'entreprise qui les détient (Capron and Mitchell 2009). Selon cette perspective, deux sources de création de valeur peuvent émerger d'un regroupement. Ainsi, un regroupement peut permettre à une entreprise de déployer ses ressources et capacités organisationnelles auprès de la cible nouvellement acquise (Kaul 2012), ce qui se traduira par une création de valeur compte tenu de l'amélioration de la performance de cette cible (Berchicci, Dowell et King 2012). L'acquisition par Alimentation Couche-Tard du réseau de dépanneurs américain CST, un de ses principaux concurrents, peut être vue sous cet angle, CST affichant une performance plutôt médiocre. Un regroupement peut également représenter un moyen pour une entreprise d'acquérir de nouvelles ressources et capacités organisationnelles (Puranam,

Singh et Chaudhuri 2009), ce qui lui permettra de combler des lacunes organisationnelles et d'entrer dans de nouveaux marchés (Capron et Mitchell 2009, Lee et Lieberman 2010). L'acquisition de Jean Coutu par Metro peut être visualisée de cette manière, car elle permet à Metro d'élargir sa gamme de produits, de compléter son réseau de pharmacies existant et de s'associer avec une bannière au nom avantageusement connu.[5]

2.2 Les regroupements d'entreprises : une stratégie créatrice de valeur?

2.2.1 Une question chaudement débattue

Que ce soit pour réaliser des synergies ou déployer des capacités, les regroupements d'entreprises créent-ils de la valeur? Cette question fait l'objet d'un débat soutenu et continu dans plusieurs disciplines (finance, économie, comptabilité, gestion stratégique, gestion des ressources humaines) et ce, depuis plusieurs années. Les arguments de part et d'autre sont parfois virulents. Cependant, depuis quelques années, un consensus fragile semble émerger à l'effet que les regroupements créent de la valeur économique, mais que cette création est conditionnelle à différents facteurs.

Pendant plusieurs années, le discours dominant concernant les regroupements d'entreprises a été que ceux-ci étaient des vecteurs de destruction de valeur pour les actionnaires impliqués. À cet égard, plusieurs écrits analysant les opérations de regroupements d'entreprises du 20e siècle soulignent qu'elles semblent être une manifestation de l'orgueil, ou hubris des dirigeants qui les initient (Roll 1986, Hayward et Hambrick 1997). Une telle hubris compromettrait la création de valeur des regroupements en incitant les dirigeants à poursuivre des opérations au-delà du raisonnable. Une autre explication du constat perçu de destruction de valeur découlant des opérations de regroupement serait le managérialisme

[5] La motivation sous-tendant un regroupement peut également être l'élimination d'un concurrent actuel ou potentiel, ce qui évidemment apportera probablement soit des synergies ou soit des efficiences économiques au seul bénéfice de l'acquéreur. À cet égard, les législations canadiennes, américaines et européennes se recoupent dans l'évaluation des fusions et acquisitions dans une perspective antitrust; ainsi, les autorités réglementaires (Bureau de la concurrence au Canada) considèrent à la fois les gains d'efficience économique pour l'acquéreur mais également l'impact de la perte de concurrence sur les prix et conditions de marché payés par les consommateurs. En d'autres termes, le surplus économique total découlant d'une fusion ou acquisition sera considéré. Voir Boyer, Ross et Winter (2017) pour plus d'information à cet égard.

entourant la gouvernance d'entreprise. En effet, les dirigeants d'entreprise possèdent souvent une relativement petite fraction des actions en circulation d'une entreprise, laquelle est en décalage avec l'ampleur des ressources, financières, humaines et physiques, qu'ils gèrent. Dans ces conditions, les dirigeants ont plus à gagner d'une opération de regroupement en termes d'augmentation de leur pouvoir que des bénéfices qu'ils pourraient en tirer pour les actionnaires (Conard 1988). La piètre performance résultant de plusieurs regroupements d'entreprises a souvent été attribuée au managérialisme des dirigeants qui privilégient leur carrière, leur prestige et leur pouvoir plutôt que l'intérêt des actionnaires (DePamphilis 2010).

2.2.2 Regroupements d'entreprises et création de valeur : principaux constats

Toutefois, au fil des ans, le ton et la teneur de la discussion à cet égard ont évolué, tout comme les attributs des opérations de regroupements eux-mêmes. En effet, les regroupements observés dans les années 60, 70 et 80 résultaient le plus souvent de la mise en œuvre de stratégies de diversification du risque. À titre d'exemple, durant cette période, Les Brasseries Molson ont délaissé leurs activités brassicoles pour devenir un conglomérat multi-industries. Le constat global relatif à l'incidence économique de ce type de regroupement est plutôt négatif (Bruner, 2004; Renneboog et Vansteenkiste, 2019).

Par contre, au cours des 20 dernières années, on assiste à un recentrage des opérations de regroupements vers des fusions ou acquisitions de nature stratégique visant à capitaliser sur les compétences de base des entreprises impliquées, à optimiser l'efficience et à dégager des synergies opérationnelles et financières. Le délestage par Molson de toutes ses activités non reliées à la bière de 1990 à 2000 et ses fusions subséquentes avec les brasseries Coors (2005) et Miller (2008 et 2015) illustrent bien la nouvelle tendance en matière de regroupement. Le constat global relatif à ce type d'opération est plutôt positif, c'est-à-dire que les regroupements sont plus susceptibles de créer de la valeur pour les parties impliquées s'ils sont stratégiques. De fait, en moyenne, selon les études les plus récentes sur la question, les regroupements d'entreprises semblent créer de la valeur pour les actionnaires des entreprises impliquées, c'est-à-dire que ceux-ci voient la valeur de leur

capital augmenter suite à un regroupement. On peut s'étonner que la couverture médiatique entourant les fusions et acquisitions soit si souvent négative, mais il faut reconnaître qu'il est plus facile de faire la manchette avec des cas d'échecs qui entraînent souvent des conséquences socio-économiques importantes (comme des licenciements massifs, une restructuration judiciaire ou des demandes d'aide aux différents paliers de gouvernements), qu'avec des regroupements ayant réussi et dont les opérations se déroulent sans heurt.

Les principaux constats de ces études peuvent se résumer ainsi (pour plus de détails, voir, entre autres : Bruner 2004, Kaplan 2016, Alexandridis, Antypas, et Travlos 2017). Premièrement, de manière globale, si on analyse les rendements boursiers obtenus par tous les actionnaires impliqués, c'est-à-dire tant ceux de l'acquéreur que ceux de la cible pour une acquisition, et les actionnaires des deux entreprises fusionnées lors d'une fusion, ils ressortent clairement enrichis d'une opération de regroupement. En d'autres termes, la valeur du placement détenu par ces actionnaires post-regroupement est supérieure à celle détenue avant l'annonce du regroupement.

Deuxièmement, la majeure partie de cette appréciation de valeur est récupérée par les actionnaires de l'entreprise acquise (la cible), ce qui est cohérent avec un marché des capitaux relativement efficient et des négociations sans contraintes. En effet, dans la mesure où une entreprise cible détient des ressources et anticipe que l'acquéreur sera en mesure de réaliser des synergies, son conseil d'administration et sa direction sont en bonne posture de négociation pour essayer de capter une bonne partie de la création de valeur découlant du regroupement. Pour leur part, les actionnaires de l'acquéreur ne sont en moyenne pas perdants après une opération de regroupement, car ils obtiennent soit un rendement représentant leurs attentes compte tenu des risques encourus (c'est-à-dire que l'acquisition génère une valeur équivalente au coût du capital de l'acquéreur), soit un rendement légèrement positif.

Troisièmement, si en moyenne les regroupements génèrent une valeur positive pour les actionnaires impliqués, ce résultat est loin d'être homogène. Certaines opérations sont des succès retentissants alors que d'autres sont des échecs catastrophiques. Cette turbulence

nous indique que des conditions ou contextes particuliers différencient les opérations de regroupement et peuvent possiblement les prédisposer au succès ou à l'échec.

2.2.3 Stratégie de croissance, type de regroupement et création de valeur

Le cabinet-conseil McKinsey recense régulièrement la création de valeur générée par les différentes stratégies de croissance des entreprises (Rudnicki, Siegel et West 2019). Quatre stratégies sont comparées :

- Croissance organique – c'est-à-dire sans acquisition ou fusion;
- Croissance par acquisition transformationnelle – c'est-à-dire par l'intermédiaire d'une acquisition ou fusion importante;
- Croissance par acquisitions modestes et continues dans le cadre d'un programme – acquisitions à répétition;
- Croissance par acquisitions ciblées, mais non fréquentes.

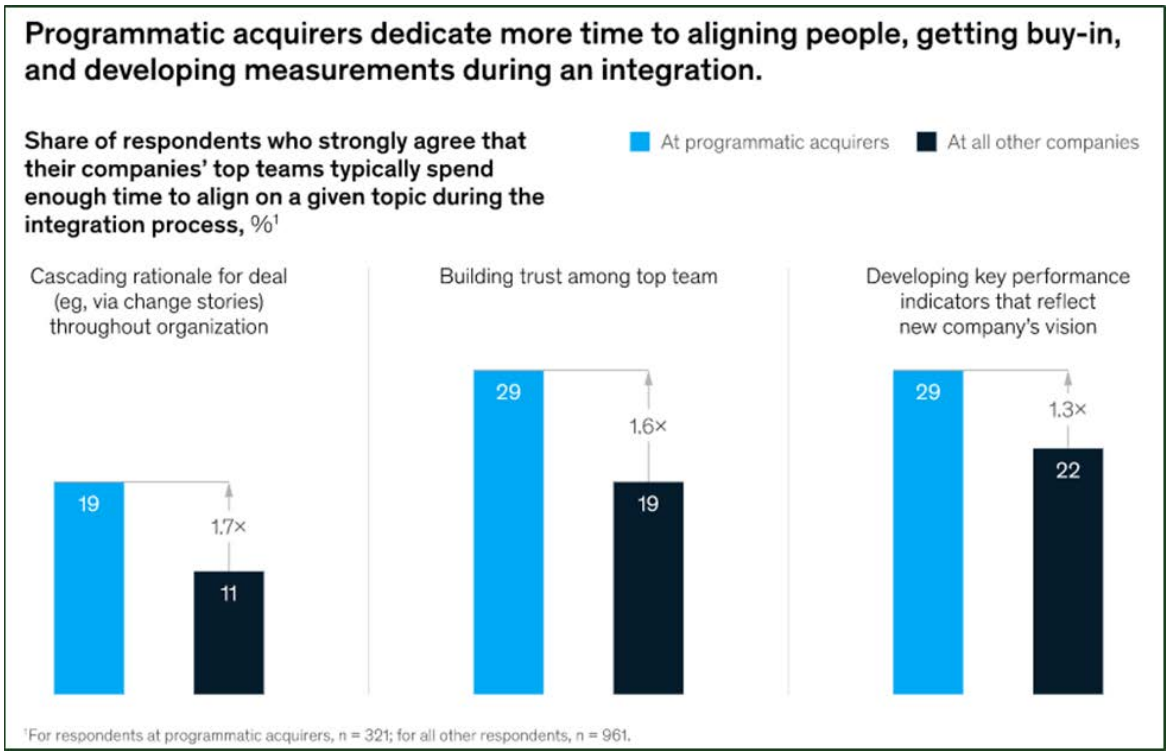
Globalement, l'analyse d'un vaste éventail d'entreprises à travers le monde entre 2007 et 2017 révèle que celles qui réussissent le mieux leurs opérations de regroupement ont ciblé des entreprises plus modestes et sont guidées par un programme d'acquisition formalisé doté d'une équipe dédiée. Par contre, la croissance par acquisition transformationnelle, c'est-à-dire les acquisitions ou fusions importantes, représente la stratégie la plus risquée et celle-là plus susceptible de détruire de la valeur. La figure 1 reprend les principales constatations de McKinsey.

Figure 1 Création de valeur associée à différentes stratégies de croissance (mesurée en termes de rendement total pour les actionnaires)*

Note : (*) Analyse par le cabinet-conseil McKinsey entre 2007 et 2017 auprès d'un vaste éventail d'entreprises à l'échelle mondiale

Quelle est la clé du succès sous-tendant la performance post-regroupement des acquéreurs adoptant une approche par programme? Essentiellement, elle repose sur un effort plus important afin de s'assurer que le personnel (direction, superviseurs, employés) soit bien aligné vers le succès de l'opération, notamment en s'assurant de la cohérence du message à travers l'organisation. En outre, les acquéreurs ayant plus de succès s'assurent de bâtir un climat de confiance au sein de leur équipe de direction. Enfin, des indicateurs de performance spécifiques qui reflètent la nouvelle vision de l'organisation sont développés suite à l'opération de regroupement. La figure 2 résume les constats de McKinsey suite à un sondage auprès des entreprises impliquées dans des opérations de regroupement.

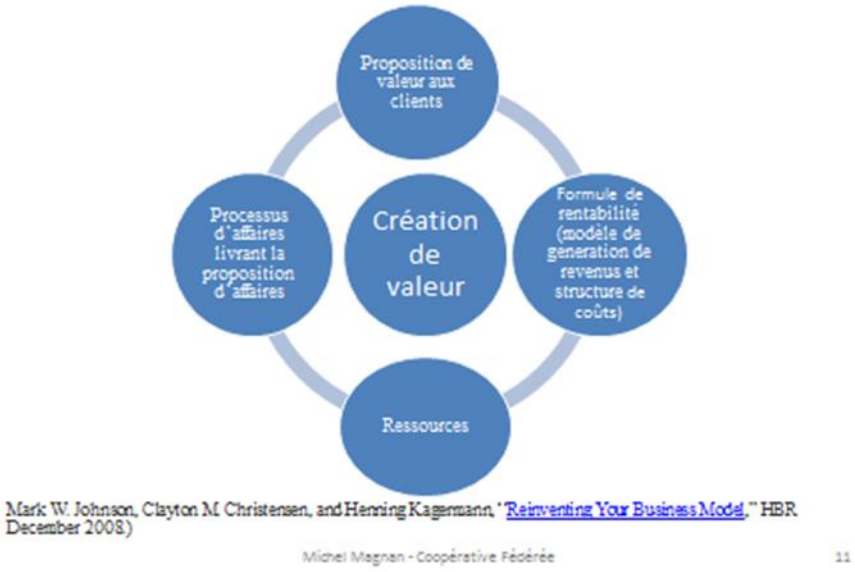
Figure 2 Facteurs sous-tendant le succès des opérations de regroupement par les acquéreurs en série ayant un programme d'acquisitions



Note : (*) Sondage réalisé par le cabinet-conseil McKinsey auprès d'un vaste éventail d'entreprises à l'échelle mondiale

Globalement, la création de valeur découlant d'une opération de regroupement implique que la direction d'une entreprise ne perd jamais de vue la source ultime de création de valeur, à savoir sa clientèle, et est en mesure de s'assurer que le regroupement améliore ultimement la proposition de valeur qu'il leur offre. En d'autres termes, il est critique de visualiser une cible, et le succès d'une opération de regroupement, dans une perspective de modèle d'affaires (Johnson, Christensen et Kagermann 2008). La figure 3 illustre cette perspective. Les études citées jusqu'à présent nous permettent d'identifier les grands paramètres qui démarquent les opérations de regroupement qui réussissent de celles qui échouent. Dans la prochaine section, nous explorons de manière plus explicite et micro les conditions qui déterminent le succès de ces opérations.

Figure 3 La cible : une perspective de modèle d'affaires



2.3 Comment réussir un regroupement d'entreprises

2.3.1 Conditions de succès

Le succès d'un regroupement d'entreprises repose sur un certain nombre de conditions relativement bien délimitées (à l'inverse, l'échec d'un regroupement résulte souvent du fait que ces conditions n'ont pas été respectées). Les principales conditions de succès que la recherche nous propose peuvent se résumer ainsi (pour plus de détails, voir entre autres Bruner 2004, Renneboog et Vansteenkiste 2019) :

- *Focaliser et capitaliser sur les compétences et capacités organisationnelles* : en général, une opération de regroupement aura plus de chance de réussir si la direction d'entreprise focalise son attention sur un secteur ou domaine d'activité qu'elle connaît bien et qui permet l'utilisation optimale des capacités et ressources organisationnelles. À l'inverse, les opérations de regroupement qui éloignent une entreprise de sa sphère d'activité habituelle où elle excelle a plus de chance d'échouer.

- *Effectuer une analyse exhaustive des avantages et inconvénients (coûts-bénéfices) de l'opération* : tout regroupement comporte des risques, lesquels devraient être bien compris et évalués au préalable par la direction d'une entreprise et par ses équipes impliquées dans le regroupement. Ces risques sont financiers, mais également stratégiques, opérationnels, réputationnels et sociaux. A contrario, un regroupement basé sur des scénarios peu documentés, spéculatifs ou reflétant une vision tunnel risque fort d'échouer.

- *Faire preuve d'agilité au sein de la direction et de l'équipe dédiée au regroupement* : les regroupements sont des opérations complexes impliquant plusieurs acteurs (conseillers juridiques, financiers ou stratégiques directions des entreprises impliquées, etc.). Les négociations peuvent donc évoluer dans des directions non anticipées ou être confondues par des événements non prévus. Une certaine agilité et une ligne de commandement souple et rapide seront donc nécessaires afin que le dossier continue d'évoluer.

- *Être doté d'une gouvernance organisationnelle bien équilibrée* : du conseil d'administration jusqu'aux employés de première ligne qui seront touchés directement par un regroupement en passant par l'équipe de direction, tous doivent avoir une compréhension et une vision claires de la mission de l'organisation et de sa stratégie. Les principes et pratiques de surveillance et de délégation de pouvoir au sein de l'organisation, ainsi que les formules de rémunération, doivent refléter ces impératifs. Par opposition, un conseil d'administration peu impliqué, négligent dans sa surveillance de la direction ainsi que la prévalence d'incitatifs bureaucratiques plutôt qu'axés vers la performance et la création de valeur augmentent le risque d'échec d'un regroupement. En effet, de tels attributs sont souvent associés à un regroupement qui résulte de la volonté de la part de la direction d'accroître son pouvoir (plutôt que la recherche d'une opportunité d'affaires créatrice de valeur).

2.3.2 Principaux outils pour une mise en œuvre réussie d'un regroupement

Les conditions de succès d'un regroupement reposent sur l'utilisation d'un certain nombre d'outils dont l'utilité a été validée par la recherche académique (Cording et al. 2014, Graebner et al. 2017, Krug, Wright et Kroll 2014, Testoni, Sakakibara et Chen 2018), mais surtout par la pratique (Caldwell et Smith 2016, Gavin 2019, Thomson, Dettmar et Garay 2020, Schroeder 2012, Nelson 2018).

Outre la négociation du prix d'acquisition, deux considérations ressortent comme étant essentielles au succès d'un regroupement : 1) la réalisation d'un contrôle diligent préregroupement (aussi appelée vérification diligente) exhaustif, et 2) l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'intégration post-regroupement bien étayé et intégré.

Le contrôle diligent vise à rétablir l'équilibre informationnel entre les parties impliquées dans un regroupement. En effet, dans un contexte d'acquisition, la direction de l'acquéreur fait face à un important déficit d'information et de connaissances quant à la situation de l'entreprise cible, que l'on pense au niveau de mobilisation de la main-d'œuvre, à la vétusté des installations, à la qualité des relations avec les clients et les fournisseurs, aux engagements contractuels possiblement onéreux, à la crédibilité et pertinence de l'information financière relative à la performance de l'entreprise, aux litiges en cours, etc. Dans un contexte de fusion, les directions des deux entreprises feront face au même déficit informationnel vis-à-vis leur contrepartie. Étant donné les enjeux multiples, la mise en œuvre du contrôle diligent sera en général le fait d'une équipe multidisciplinaire composée de différents professionnels et consultants, mais aussi de gestionnaires de l'entreprise. La présence d'une équipe dédiée au sein d'une entreprise est souvent vue comme un signal positif quant au sérieux du contrôle diligent et à la probabilité que le regroupement soit un succès. Un contrôle diligent efficace permettra de valider les promesses ayant mené au regroupement et de mieux cerner les risques qui y sont assortis.

L'intégration des activités de deux entreprises constitue la pierre d'achoppement de plusieurs regroupements en apparence prometteurs. Ce constat est appuyé par de nombreux

sondages effectués auprès d'entreprises et de conseillers en fusions et acquisitions (voir, par exemple, Engert et al. 2019). En effet, l'expérience montre clairement que des enjeux opérationnels et de culture organisationnelle peuvent compromettre un regroupement, notamment en matière de :

- Talent (pratiques de ressources humaines, de rémunération, d'évaluation de la performance, culture organisationnelle en termes de pratiques d'affaires) (Frantz 2015, Weber, Rachman-Moore et Tarba 2012);
- Technologie (surtout relativement aux systèmes de technologies de l'information) (Alaranta et Mathiassen 2013);
- Stratégie et contrôles (Yu, Engleman et Van de Ven 2005).

En outre, combiner la gestion d'une entreprise avec la gestion de l'intégration de deux entreprises peut s'avérer un exercice périlleux pour une équipe de direction. La solution à ces problèmes passe par un plan d'intégration post-acquisition, lequel permet de réduire sensiblement ces risques. Ce plan définira et quantifiera de manière granulaire et dans le temps les synergies anticipées, les mesures d'accroissement de revenus et de réduction de coûts, les actions à prendre relatives aux installations de production ou de distribution, à la gamme de produits ou services, aux ressources humaines, etc. En outre, la démarche d'intégration se devra d'être ouverte en ce sens que des gestionnaires et employés des deux entités impliquées devront y participer. La formation de comités d'intégration conjoints, avec une préoccupation de sélectionner la 'meilleure pratique', peu importe l'entité dont elle provient, est aussi une approche fortement conseillée pour la mise en œuvre du plan d'intégration. En d'autres termes, un plan d'intégration post-regroupement bien élaboré est essentiel au déploiement d'une stratégie d'intégration robuste qui tient compte des valeurs, normes et pratiques des deux entités, le but étant de faciliter la collaboration et l'atteinte des objectifs d'affaires sous-tendant le regroupement. L'absence de plan ou son déploiement de manière irrespectueuse du personnel et de la culture organisationnelle ambiante risque d'avoir un effet sur le moral, la productivité, la rétention des compétences, la qualité du service aux clients et, ultimement, sur les revenus et bénéfices (Keller et

Meany 2017). Ce constat est d'autant plus vrai dans les entreprises de services dont la performance repose sur les compétences et talents du personnel.

Globalement, à la revue d'études et d'écrits pertinents, nous pouvons conclure que les opérations de regroupement sont motivées par la recherche de synergies et par la volonté de déployer ou d'acquérir des capacités organisationnelles. En outre, en moyenne, les regroupements génèrent une valeur ajoutée pour les actionnaires des entreprises impliquées dans l'opération. Cependant, cette création de valeur est dépendante du contexte entourant le regroupement, de sa planification et de la gestion de l'intégration qui en découle. Les regroupements dits transformationnels (fusion de deux entreprises de taille importante) sont ceux qui comportent le plus haut niveau de risque. À l'opposé les acquisitions en série et bien ciblées semblent générer de la valeur de manière récurrente pour un acquéreur. Les principaux risques entourant un regroupement portent sur la gestion des aspects humains, culturels et de processus d'affaires dans la démarche d'intégration post-regroupement. Deux outils clés sont identifiés pour réduire ces risques, le contrôle préalable et le plan d'intégration post-regroupement.

3. Le cas des regroupements d'organisations publiques

La manière dont les organisations publiques se structurent dans le temps et dans l'espace dépend de la représentation du rôle de l'État dans la société et des manières jugées légitimes de s'organiser dans le secteur public à une époque donnée (Demers 2012). Au début du 20e siècle, plusieurs pays occidentaux ont réformé leur secteur public en mettant sur pied des appareils bureaucratiques sophistiqués. Même imparfaites, ces bureaucraties étatiques offraient de larges gains de fiabilité et de rendement comparativement aux organisations népotistes et mal gérées qui les précédaient.

Au Québec, ce mouvement réformiste ne s'est affirmé qu'avec la Révolution tranquille, au début des années 1960 (Gow 1979). Après une période d'optimisme quant à la capacité de l'État à changer la société, la légitimité de ses interventions a fait l'objet de critiques croissantes compte tenu de leur omniprésence, de leur coût et des doutes qui ont commencé à planer sur leur efficacité réelle (Crozier 1970, 1963). D'instruments de progrès, l'image des organisations publiques menées par des dirigeants concentrés sur l'objectif de maximisation de leur budget a peu à peu basculé vers celle d'entités lourdes, lentes, inflexibles et insensibles aux besoins de leurs usagers, suivant des règles de plus en plus complexes sans égard aux buts qu'elles devaient atteindre (Brennan et Buchanan, 1980). Sur la prémisse que les organisations privées, soumises à la discipline du marché, étaient nécessairement plus sensibles aux demandes de leurs clients et plus alertes pour y répondre, des pans entiers du secteur public ont été cédés au secteur privé (Hood 1991). L'idéologie du new public management a été mise à profit pour faire éclater le mode dominant de prestation des services publics, celui de la bureaucratie publique placée sous l'autorité directe d'un ministre. Une myriade de formes organisationnelles hybrides ont ainsi vu le jour ou pris de l'ampleur, mêlant puissance publique, capitaux privés et dynamiques de marché : sociétés d'état, agences, partenariats public-privé, recours aux organismes communautaires et aux entreprises d'économie sociale et privatisation partielle (contractualisation) ou complète (retrait de l'État) de services jusque-là offerts par des organisations publiques.

Depuis, les gouvernements introduisent des réformes qui visent à « moderniser » les structures souvent en abolissant ou en fusionnant des organisations et des services avec l'objectif d'une performance accrue, souhaitant toujours que l'économie, l'efficience et l'efficacité soient rehaussés. Autrement dit, la fusion et la réorganisation permanente d'organismes publics sont devenues un instrument politique privilégié de modernisation et de réforme, permettant souvent à peu de frais de communiquer au public (et aux électeurs) une impression forte de changement ou de renouveau.

Ainsi au fil du temps, le Québec a connu plusieurs vagues de fusions de ses institutions publiques, que ce soit dans le secteur de la santé ou de l'éducation, qui sont au centre de la mission de service public de l'État, ou dans des institutions périphériques en charge d'opérations de nature économique. Ces regroupements ont souvent comme but premier apparent d'assurer une meilleure intégration des missions de l'État et une meilleure coordination de l'offre de services. Cette coordination vise à optimiser l'offre de services au bénéfice de la population en éliminant les chevauchements, en réduisant la fragmentation afin d'améliorer la cohérence des organisations. Plus d'efficience, moins de dédoublements, plus de sécurité, une plus grande capacité d'attraction et de rétention des ressources humaines et de meilleurs résultats cliniques pour les patients. Ces éléments de justification sont par exemple au cœur du discours politique ayant entouré les fusions d'hôpitaux du début du siècle (FCRSS 2002). Les supporteurs de ces fusions affirment que les regroupements réduisent les coûts de gestion et d'administration tout en permettant de maintenir ou même d'améliorer le niveau de service, notamment en permettant une spécialisation des tâches accrue et selon un souhait de point de contact unique.

Ce chapitre fait ressortir les motivations sous-jacentes aux regroupements d'organisations publiques en procédant au recensement de l'état des connaissances en la matière. Il décrit ensuite les facteurs clef des perceptions de succès d'un regroupement tant du point de vue social, que politique et économique.

3.1 Logiques qui sous-tendent les regroupements d'organismes publics

Les recherches qui se sont intéressées aux fusions dans le secteur public ne sont pas nombreuses. Il est donc difficile d'obtenir une vision d'ensemble du phénomène, de pondérer leur importance, et de décomposer empiriquement et précisément les motifs qui inspirent les changements des machines administratives (Halligan 2015). Il est tout aussi difficile de mesurer l'efficacité et le succès de ces regroupements. Contrairement au secteur privé, où la logique actionnariale permet d'évaluer les avantages d'une fusion en termes de création de valeur, la mesure du succès dans le secteur public obéit à des critères beaucoup moins précis et beaucoup plus politisés. Souvent, il s'agit de choisir entre deux bénéfices légitimes, mais concurrents. Difficile en effet par exemple de choisir entre, d'un côté, l'économie budgétaire et la simplification administrative liés à un regroupement régional, et de l'autre, l'importance de garder une offre de service proche des populations locales et tenant compte de la complexité des besoins de la population. En fait, il n'est pas rare d'observer dans le secteur public une alternance de fusions et de « défusions » au gré des insatisfactions de la population, des changements de gouvernements, ou des cycles de croissance économique. Plutôt que d'analyser des mécanismes précis de regroupement et des facteurs clefs de succès très difficiles à identifier en raison de la multiplicité des objectifs poursuivis, il convient de s'arrêter davantage sur les logiques de discours mobilisées pour justifier la mise en œuvre d'un regroupement et les critiques qu'elles suscitent.

3.1.1 Logique économique – une promesse discutable

Comme l'on peut s'en douter, la logique de l'efficacité économique et budgétaire occupe un rôle central dans la promotion des réformes dans le secteur public (Bazzoli et al. 2004, Denis, Lamothe et Langley 1999). La promesse d'économies d'échelle, une meilleure distribution de l'expertise, une plus grande flexibilité dans la gestion des ressources humaines, l'élimination du double emploi dans les services, et un renforcement des compétences qui peut favoriser l'innovation figurent au nombre des justifications mises de l'avant.

Contrairement au secteur privé où la création de valeur peut se manifester de façon très rapide, particulièrement sur le plan boursier, les effets de la logique économique dans le secteur public sont souvent caution à un horizon d'atteinte à moyen et long terme (Bojke, Gravelle et Wilkin 2001). Il n'est pas rare d'ailleurs qu'un nouveau gouvernement ou une nouvelle administration se retrouve à évaluer les bénéfices d'une réorganisation initiée des années plus tôt par leurs prédécesseurs. Les recherches font également souvent état d'une période de grande instabilité entourant les regroupements dans le secteur public, marquée par une diminution de la flexibilité organisationnelle, une perte d'efficacité communicationnelle, une augmentation souvent imprévue de certains coûts mal (ou non) identifiés avant le regroupement, une perte de certains services, ainsi qu'un niveau d'anxiété élevé au sein du personnel concerné et des clients desservis (Denis, Lamothe et Langley 1999, Markham et Lomas 1995). La promesse d'économies et d'efficience n'est donc souvent pas au rendez-vous (Field et Peck 2003) et est donc en général insuffisante pour mener avec succès une réorganisation dans le secteur public. Sans un leadership fort et une vision politique partagée, il existe un risque important d'incompréhension et de vive résistance face à ce qui sera souvent alors perçu comme une entreprise de « casse » ou de privatisation déguisée de la puissance publique.

3.1.2 Logique politique – la coordination rationnelle

Dans leur revue des cas de réorganisation par fusion, Bezes et Le Lidec (2016) notent qu'il est souvent difficile de tracer avec précision la conceptualisation qui a mené aux regroupements. La logique politique semble souvent largement inspirée par un modèle simplificateur s'articulant autour d'une recherche accrue d'ordre, de cohérence et de rationalité. Ce vieux modèle de l'organisation machine (Mintzberg 1989) continue de véhiculer l'image d'une organisation hiérarchique, centralisée, planifiée et formalisée. Malgré toutes les critiques et les remises en question dont il a été l'objet, il sert fréquemment de cadre d'intervention et de coordination de l'action organisée et de sa gouvernance, particulièrement dans le cas des systèmes de production de services publics (Wildavsky 1979). Selon Dupuis, Farinas et Demers (2004), qui ont analysé les fusions d'établissements sociosanitaires en 2002 au Québec, les fusions ont pour idée et pour effet

d'accentuer l'importance de certains mécanismes de rationalisation tels que l'autorité centrale, la hiérarchie et les règles formelles. Tout en reconnaissant l'importance de ces mécanismes, les auteurs mettent en garde contre les risques de séduction de la logique mécanistique et centralisatrice au détriment de la complexité des services. Bezes et Lidec (2000, p. 511) rapportent également les résultats de recherche suivants :

> *Analysant la fusion des administrations de l'emploi et du versement des aides sociales en Norvège, Christensen, Fimreite et Lægreid (2007) défendent une approche plurielle dite transformative qui insiste sur le r le des leaders politiques et bureaucratiques, sur la contrainte des traditions administratives existantes et sur l'influence de l'environnement, travers les enjeux dominants qu'il impose et la circulation des modèles d'organisation qui s'y développent. Cependant, ils ne regardent pas de très près l'influence précise de ces facteurs, ni la manière dont ils s'articulent. Ce n'est pas le cas de John Halligan, dans son analyse des politiques d'intégration par fusion lors de la transformation du Department of Human Services en Australie. Celui-ci identifie la co-influence de trois dynamiques (renforcer le contrôle sur l'appareil gouvernemental, changer de priorités dans les orientations de politiques publiques, réaliser des économies d'échelle en réduisant les doublons) et cherche pondérer chacune de ses trois dimensions dans le processus de transformation. Mais ces facteurs ne sont pas liés une théorie explicative : ils traduisent plutôt l'influence de différents objectifs politiques dont il faudrait pondérer l'importance. De même, Anne White et Patrick Dunleavy identifient-ils trois « influences » dans les transformations des départements britanniques (transformation de l'environnement, performances perçues des ministères et de leurs directions, considérations politiques du Premier ministre et enjeux liés la formation du Cabinet), sans les articuler des jeux d'acteurs précis.*[6]

[6] Voir Halligan (2015); While et Dunleavy (2015)

3.1.3 Logique sociale – le nœud de la complexité

Cooper et Ogata (2005) ont fait valoir que l'imputabilité dans le secteur public est souvent trop complexe pour qu'elle puisse être améliorée simplement en utilisant des pratiques inspirées du secteur privé, qui n'est pas soumis au même niveau de complexité. En particulier, la multiplicité des objectifs et des valeurs associées au service public ne se réduit pas facilement à des variables d'efficacité économique. Les décideurs politiques et les dirigeants des organisations croient souvent que l'intégration organisationnelle conduit nécessairement à des services intégrés, or selon Smits et al. (2020), cette hypothèse ne se vérifie pas dans la pratique.

À titre d'exemple, une étude de Denis, Lamothe et Langley (1999) sur la fusion d'hôpitaux universitaires a démontré comment chaque établissement constitue en pratique un assemblage complexe, immatériel, et original de mécanismes de gouvernance élaboré au fil des ans, de négociations, de compromis, de trêves, de savoir-faire spécifique, de problèmes rencontrés, de pistes explorées et de différentes communautés occupationnelles. L'étude suggère donc qu'un établissement hospitalier fonctionne grâce à un ensemble en équilibre de règles formelles et informelles, de normes sociales, de communautés occupationnelles, d'équipes, d'assemblées collégiales, d'assemblées représentatives, et d'autorités plus ou moins résiduelles. Cet assemblage en équilibre constitue le capital social de gouvernance de l'organisation. Ce capital résulte d'investissements cognitifs et émotionnels importants pendant sa période de constitution, et il joue un rôle fondamental dans l'accomplissement de la mission de toute organisation publique. La fusion est généralement, à toute fin pratique, incapable d'identifier et d'intégrer la complexité de cet assemblage, qui reste en partie invisible, dans son processus de planification. Elle tend alors à bouleverser de façon radicale cet équilibre communautaire et relationnel précaire, provoquant la destruction d'une partie du capital dont les établissements disposaient avant la fusion. Il faut alors réaliser des investissements importants pendant plusieurs années pour reconstituer en tout ou en partie ce capital social et retrouver un niveau d'efficacité sociale équivalent. Lorsque deux organisations de tailles très différentes sont fusionnées,

c'est en général la plus petite qui risque le plus de voir son capital social détruit, et la possibilité de le reconstruire est pratiquement impossible. La perte est alors irrémédiable.

Ce bref survol suggère donc que les fusions d'organismes publics sont souvent initiées dans un contexte de fortes contraintes budgétaires et reposent sur l'application de recettes de rationalisation inspirées de la réingénierie empruntée au secteur privé. Les effets de ces réformes sont généralement modestes, notamment à cause de la difficulté à les mesurer. La création de valeur dans le secteur public est plus difficile à apprécier et se transforme en fonction du contexte politique, social et économique, ce qui rend la comparaison objective dans le temps difficile, voire impossible. Par ailleurs, la logique économique ne produit souvent pas les effets escomptés à cause de son incapacité à se légitimer autrement que par un discours de rationalisation et à intégrer dans son schéma d'action la complexité sociale des organisations. En somme, l'évaluation de performance post fusion est souvent faite de manière très subjective (politique) et la perception rapportée est souvent négative en raison de la résistance initiale au changement apportée par le regroupement proposé.

3.2 Fusions dans le secteur public : principaux constats

Les fusions et l'évaluation de la performance post-regroupement des sociétés privées sont plus facilement quantifiables donc mesurables que celles des organisations publiques. Comme il a été souligné dans le chapitre précédent, la création de valeur dans le secteur privé passe souvent par une croissance du chiffre d'affaires ou une réduction des charges, ce qui permet aux actionnaires de constater rapidement une augmentation de leur retour sur investissement. Or, les indicateurs de performance dans le secteur public sont multiples, souvent subjectifs et difficiles à comparer dans le temps et dans un contexte où les politiciens, les politiques publiques et les programmes se transforment au rythme des saisons et des chocs économiques. On peut par exemple penser que l'approbation d'un projet de loi qui encadre la fusion est un succès, d'un point de vue politique. Dans ce cas, la fusion des Commissions scolaires (Annexe 4) en 1998 a été un succès, alors que la tentative de 2014 serait qualifiée d'échec. Peu importe la définition retenue, certains

indices nous portent à croire que certains regroupements ont été plus bénéfiques pour la société que d'autres.

Les cas du ministère de la Santé et des services sociaux (Annexe 3), les Commissions scolaires (Annexe 4) et d'Investissement Québec (Annexe 5) sont présentés en annexe et démontrent que le succès des réformes est difficile à mesurer de façon quantifiable et objective. Le succès repose donc avant tout sur une question de « perception ». Dans le cas du ministère de la Santé et des services sociaux, elles sont largement négatives, plus mitigées pour les Commissions scolaires et plus positives dans le cas d'Investissement Québec.

3.3 La réussite d'une fusion – facteurs clefs de succès.

Tout en reconnaissant qu'il est difficile de définir objectivement la notion de succès dans le cadre de la fusion d'organisations publiques, l'on peut néanmoins noter un certain nombre de facteurs qui peuvent fortement influencer la « perception » de l'existence ou non d'un succès. Il faut reconnaître également que ces différentes perceptions ne sont pas nécessairement les mêmes en fonction des acteurs concernés.

- *Démontrer l'incidence économique positive* : Les symboles sont importants pour obtenir la légitimité nécessaire à toute réforme ou réorganisation. Toutefois, les solutions purement symboliques sont illusoires, voire dangereuses, aussi est-il important de les questionner. Bien que le constat global relatif à l'incidence économique des fusions soit plutôt négatif, il demeure que cette rationalité symbolique est un moteur qui permet de propulser l'idée d'un regroupement aux yeux des décideurs politiques. Autrement dit, si la perspective d'une meilleure rentabilité est souvent un élément discursif important d'une politique de regroupement, il ne suffit pas à lui tout seul à garantir les conditions d'un succès perçu.

- *Obtenir une compréhension commune des problèmes qui sont au cœur de la réorganisation* : Les acteurs impliqués par les conséquences de la réorganisation doivent avoir une compréhension et une vision claires de la mission de l'organisation et des problèmes que l'on souhaite régler et pour lesquels la fusion est une solution. Le risque d'échec est particulièrement élevé lorsque les fusions ne suscitent pas l'adhésion et ne sont pas souhaitées. Une fusion doit faire l'objet d'une certaine « acceptabilité » sociale et communautaire au sein des organisations en tant que réponse appropriée à la résolution d'un problème clairement identifié.

- *Identifier les différences culturelles* : L'intégration réussie des activités de plusieurs organisations dépend largement de la capacité de reconnaître les différences de culture organisationnelle qui préexistent à la fusion et de chercher à construire des « ponts » de communication et de reconnaissance symbolique de façon proactive.

- *Tenir compte de la complexité des organisations* : Comme le démontre la réforme Barrette (Annexe 4), la complexité est un défi de taille qui peut compromettre la réussite d'une fusion. Il faut donc tenter de diviser les problèmes en sous-problèmes relativement indépendants les uns des autres de façon à prioriser les efforts tout en reconnaissant que certains problèmes dépassent la mission d'une seule organisation. Dans certains cas, il serait plus judicieux d'envisager un mode d'organisation en réseau qui fasse appel à la confiance et au partage de normes d'action entre partenaires engagés que de tenter de fusionner. Il faut également résister à la tentation de vendre un projet de fusion et de réorganisation des structures comme « la » solution à tous les problèmes. Une approche humble, qui limite les attentes de façon réaliste, aura plus de chance d'être perçue comme un succès.

- *Prévoir un plan d'intégration inclusif et respectueux du contexte* : La démarche d'intégration se devra d'être ouverte en ce sens que des gestionnaires et employés

des deux entités impliquées devront y participer. La formation de comités d'intégration conjoints, avec une préoccupation de sélectionner la « meilleure pratique », peu importe l'entité dont elle provient, est aussi une approche fortement conseillée pour la mise en œuvre du plan d'intégration. En d'autres termes, un plan d'intégration post-regroupement bien élaboré est essentiel au déploiement d'une stratégie d'intégration robuste qui tient compte des valeurs, normes et pratiques des deux entités, le but étant de faciliter la collaboration et l'atteinte des objectifs d'affaires sous-tendant le regroupement. L'absence de plan ou son déploiement de manière irrespectueuse du personnel et de la culture organisationnelle ambiante risque d'avoir un effet sur la résistance et ultimement la qualité du service aux citoyens.

Bien que la mesure de la performance propre au secteur public soit généralement difficilement saisissable, quantifiable, et comparable dans le temps, les éléments présentés ici permettent de tirer certaines leçons. La fusion d'organisations publiques est souvent justifiée en invoquant le souhait qu'elles deviennent des ensembles cohérents, ordonnés et optimisés. Cependant, l'objectif fondamental devrait davantage viser à tendre vers la création d'organisations agiles et flexibles qui savent s'adapter aux défis changeants de la société afin de renforcer la complémentarité dans l'offre et la production des services offerts à la population. Ce renforcement sera dépendant de l'identification de problèmes pertinents, du contexte politique ainsi que la taille et la nature des organisations regroupées. Les principaux risques entourant un regroupement portent donc sur la gestion du changement dans un contexte où les ressources humaines sont souvent regroupées en syndicats ou associations professionnelles pour qui l'objectif fondamental de qualité des services offerts est difficilement compatible avec les notions d'économie, d'efficience et d'efficacité.

4. L'exemple des fusions municipales

Les fusions municipales représentent un type particulier de fusions institutionnelles dans le secteur public. Ces fusions se rapprochent, dans leur nature, de celles que l'on peut observer au niveau des organisations publiques, et plus particulièrement du cas des commissions scolaires (Annexe 3) parce qu'elles ont une composante territoriale. Les municipalités se distinguent toutefois par le fait qu'elles jouissent d'une indépendance administrative plus forte et d'un attachement plus profond de la part de la population que les autres formes d'organismes publics. Les fusions municipales sont aussi largement répandues. Plusieurs pays ont procédé à des fusions municipales au cours des dernières décennies (Fox et Gurley 2006, Tavares 2018). On peut donc en tirer des enseignements appuyés sur une littérature scientifique relativement abondante.

Au Canada, quelques provinces, dont le Québec, ont procédé à des fusions municipales dans les années 1990 et 2000, surtout au sein des principales régions métropolitaines du pays (Garcea et LeSage 2005). Dans la plupart des cas, ces fusions ont été initiées contre la volonté des acteurs locaux ou ont été incitées par des subventions ou des programmes provenant de gouvernements centraux. Il s'agit donc rarement d'initiatives locales ou volontaires, ce qui les distingue également de ce que l'on observe dans le secteur privé (Blesse et Baskaran 2016). Les raisons évoquées par les gouvernements centraux pour justifier ces fusions sont multiples et ressemblent aux raisons évoquées dans les chapitres précédents : économies dans la production des services, accroissement de la capacité financière des petites communautés, amélioration de la compétitivité économique, meilleure coordination des services, plus grande vitalité politique et un partage plus équitable des ressources (Fox et Gurley 2006). Ce chapitre présente dans un premier temps le cadre conceptuel utilisé pour justifier ces politiques. Il présente ensuite quelques études empiriques sur l'impact des fusions. La dernière partie fait ressortir quelques éléments contextuels permettant de comprendre l'écart entre les attentes et les résultats observés en matière de fusions municipales.

4.1 La justification des fusions municipales

Les transformations institutionnelles qui s'opèrent à l'échelle des territoires découlent généralement de la volonté des instances publiques de produire des biens et des services décentralisés. Deux questions se posent alors pour y arriver. La première porte sur le degré de fragmentation du territoire, c'est-à-dire le nombre d'instances locales capables de produire les biens et services. La seconde porte sur la nature des biens et des services à décentraliser. Les territoires peuvent donc être plus ou moins fragmentés selon le nombre d'entités locales existantes et plus ou moins décentralisés selon la part qu'occupent ces entités locales dans la production de biens et services publics (tous paliers de gouvernement confondus). Les fusions municipales concernent surtout l'enjeu de la fragmentation du territoire, mais ne peuvent être dissociées de la question de la décentralisation. Tout dépendant de la nature des biens et services à décentraliser, un gouvernement central souhaitera disposer d'entités locales plus ou moins grandes, ce qui justifie en quelque sorte le besoin ou le désir de changer la taille de ces entités.

4.1.1 Le théorème de la décentralisation

Le cadre de réflexion sur la décentralisation s'inspire de la théorie du fédéralisme fiscal élaboré par Musgrave (1958) et raffiné par Oates (1972). Dans son théorème de la décentralisation, Oates (1972) identifie quatre forces majeures qui agissent sur le niveau optimal de décentralisation : la congestion, l'hétérogénéité des préférences, les externalités et les économies d'échelle. Le cas de la congestion est implicite aux biens publics locaux tels que définis par Oates. S'il y a congestion dans la consommation des services publics, la multiplication des points de service devient nécessaire. L'accroissement du nombre de points de service signifie plus de fragmentation dans le but d'avoir moins de congestion à chaque point de service. La congestion force donc en quelque sorte la fragmentation des activités publiques. Il ne s'agit pas d'une condition suffisante pour enclencher un processus de décentralisation, mais d'une condition préalable.

L'argument de l'hétérogénéité des préférences renforce le besoin de décentralisation. Si les communautés locales ont des goûts hétérogènes pour les services publics, les entités locales peuvent s'adapter plus facilement aux différences de goûts et ont un avantage informationnel pour identifier les préférences par rapport aux gouvernements centraux. Si les citoyens peuvent en plus, comme le suggère Tiebout (1956), « voter avec leurs pieds », c'est-à-dire se déplacer vers la juridiction qui offre les services locaux et le niveau des taxes locales le plus proche de leurs préférences, leurs migrations génèreront des gains d'efficacité dans une structure locale plus fragmentée.

Les deux autres éléments du théorème de Oates (1972) sont considérés comme des forces favorisant la centralisation (ou les fusions)[7]. Le premier élément est celui des externalités. Une externalité est un bénéfice ou un dommage qui découle d'une activité économique qui affecte un tiers de manière involontaire ou incontrôlée sans compensation. Un exemple d'externalité dans les services publics locaux serait l'impact sur les coûts d'une municipalité du comportement d'individus résidents à l'extérieur de ses frontières et qui ne contribuent pas aux impôts ou qui ne sont pas soumis à la réglementation locale. En présence d'externalités, les instances régionales ou les entités municipales fusionnées seront plus efficaces pour fournir les services, car elles pourront plus facilement internaliser les effets positifs et négatifs de ces externalités, notamment en matière de planification et de gestion du territoire (Kim et Jurey 2013).

Le dernier argument, et peut-être le plus important, est celui des économies d'échelle. Si les économies d'échelle dans la production d'un bien ou d'un service public sont importantes, les municipalités les plus grandes le produiront plus efficacement, car elles pourront augmenter l'échelle de production. Cela vaut pour la production de services ainsi que pour les frais administratifs liés à l'augmentation des revenus. En présence d'économies d'échelle, la fusion de municipalités devrait donc accroître l'efficacité de production (Jimenez et Hendrick 2010). À ces économies d'échelle, on peut également

[7] Le modèle de Oates (1972) s'intéresse surtout au partage des compétences entre paliers de gouvernements, mais il s'applique également à la question du recentrage des compétences locales vers des entités plus grandes obtenues par la fusion des entités locales ou par la création d'entités régionales (superposition de paliers).

ajouter ce qu'on appelle des économies de gamme. Ces économies apparaissent lorsque la taille de l'entité permet de produire une plus grande gamme de produits (ou des services de meilleure qualité). Dans le contexte des services publics locaux, on dira que les municipalités plus grandes arrivent à produire une gamme plus variée de biens et de services. Dans ce contexte, certains auteurs soutiennent par exemple que la concentration des ressources pour la promotion économique au sein d'une plus grande ville permettrait d'accroître son potentiel de développement (Kim et Jurey 2013; Martin et Schiff 2011). Il s'agit souvent de l'un des arguments les plus convaincants pour obtenir le soutien populaire aux fusions municipales (Leland et Thormaier 2005, Garcea et LeSage 2005).

Le cadre d'analyse proposé par Oates (1972) permet ainsi d'établir un niveau optimal de décentralisation pour chaque type de production publique, mais il ne permet pas d'établir le niveau optimal de décentralisation ou de fragmentation d'un territoire dans son ensemble. La fragmentation est habituellement le résultat d'un processus historique et politique. Il est possible que l'évolution des activités économiques engendre des transformations dans les responsabilités locales ou dans les interactions générant des externalités. Dans ce cas, les frontières historiques des municipalités ne correspondent peut-être plus aux besoins actuels. Les critères de Oates (1972) permettent alors de guider la réflexion sur le déploiement optimal des frontières des entités locales.

4.1.2 Les autres considérations

Au-delà du cadre théorique établi par Oates (1972), d'autres considérations sont à prendre en compte dans le débat sur la fragmentation des entités municipales. On aborde ici trois de ces considérations : l'effet de la concurrence, la vitalité de la démocratie locale et l'enjeu de l'équité.

Brennan et Buchanan (1980) avancent que les gouvernements sont plus efficaces lorsqu'ils sont soumis à certaines formes de concurrence. Ces derniers supposent que les gouvernements sont des entités monopolistiques qui cherchent systématiquement à maximiser leurs revenus. Leur capacité de le faire n'est alors limitée que par des contraintes

institutionnelles, parmi lesquelles se trouve la fragmentation. La mobilité des citoyens et la compétition intergouvernementale plus vive au niveau local garantissent une production plus efficace des services publics. Certains allèguent même que cette concurrence peut induire davantage d'innovation dans la production des services publics (Martinez-Vazquez et McNab 2003).

La concurrence intergouvernementale n'a toutefois pas que des effets bénéfiques. Les modèles de compétition fiscale dans la lignée de Wilson (1986) et Zodrow et Mieszkowski (1986) prédisent au contraire un impact négatif. Selon eux, dans un environnement fragmenté, la concurrence entre les gouvernements locaux pousse l'établissement de taux de taxation sous leur niveau optimal, ce qui nuit au développement économique. Cette différence de conclusions s'explique essentiellement par des conceptions différentes sur la nature de l'État. Contrairement à Brennan et Buchanan (1980) qui voient le gouvernement comme un monopole cherchant à maximiser ses revenus, Wilson (1986) et Zodrow et Mieszkowski (1986) le considèrent plutôt comme un planificateur bienveillant qui s'efforce de maximiser le bien-être de ses citoyens. Dans ce cas, la concurrence ne contribue pas à rendre le gouvernement plus efficace, elle ne fait que créer une course vers le bas entre des gouvernements locaux qui abaissent sans cesse leurs taux d'imposition pour préserver leur assiette fiscale. Ceux qui n'abaissent pas leurs taux voient les acteurs économiques fuir vers les autres localités, ce qui contribue à l'effritement de leur base fiscale. Au bout du compte, les gouvernements locaux prélèvent des impôts qui ne permettent plus de fournir les services nécessaires à l'économie locale. La distinction entre la mauvaise concurrence intergouvernementale, définie par Wilson (1986) et Zodrow et Mieszkowski (1986), et la bonne, définie par Tiebout (1956) et Brennan et Buchanan (1980), n'est pas évidente. Sur la base des arguments théoriques, il est donc incertain que la concurrence puisse vraiment améliorer la prestation des biens et des services publics sur un territoire fragmenté.

D'un point de vue politique, il est souvent avancé que les fusions affectent la qualité de la démocratie locale (Hamilton 2012, Denters et al. 2014). Depuis les travaux de Dahl et Tufte (1973) sur la taille des entités publiques et la démocratie, toute une littérature s'est

développée sur ce sujet. En théorie, un territoire fragmenté où les élus locaux exercent un pouvoir important dans la prestation des biens et des services publics locaux améliore l'imputabilité envers les citoyens, stimule la participation citoyenne et facilite l'accès des citoyens au pouvoir (Hamilton 2012). Certains prétendent aussi que le morcellement des unités locales permet une meilleure représentation des minorités dans les instances (Martin et Schiff 2011) et qu'il améliore la sensibilité des élus aux préférences des citoyens (Van Assche et Dierickx 2007). D'autres auteurs, comme Ostrom (1972), soutiennent au contraire que des juridictions plus grandes favorisent une démocratie plus efficace (par la professionnalisation des emplois politiques) et stimulent la participation locale (grâce à des organisations citoyennes mieux structurées). Elles permettraient aussi aux municipalités d'accroître leur influence auprès des gouvernements des paliers supérieurs (Fox et Gurley 2006).

Une conséquence largement supposée de la fragmentation des entités locales est la fourniture inégale de services en raison de la capacité inégale des municipalités à générer des recettes fiscales (Meloche et Leblanc-Desgagné 2018, Jimenez 2016, Matin et Schiff 2011). Ceci est une conséquence indirecte du mécanisme d'assortiment de Tiebout (1956). Une hypothèse fondamentale de ce modèle est que tous les ménages ont le même revenu. En écartant cette hypothèse, la répartition des ménages dans l'espace ne suit plus nécessairement leurs préférences, mais plutôt leur capacité financière. L'exclusion des ménages pauvres par le biais de réglementations de zonage peut préserver la capacité fiscale élevée de certaines municipalités (Ulfarsson et Carruthers 2006, Rothwell et Massey 2010), qui peuvent alors maintenir des taux d'imposition bas pour des niveaux de dépenses par habitant plus élevés. Dans ces circonstances, la fragmentation génère des inégalités en créant un espace de ségrégation fiscale. Il s'agit là de l'une des principales justifications pour les grandes villes d'annexer les municipalités environnantes (Edwards 2008, Heim 2012). Les fusions municipales auraient alors comme bénéfice de répartir les ressources fiscales plus équitablement sur le territoire.

4.2 Le succès mitigé des fusions municipales

Les expériences de fusions municipales dans un ensemble de pays comme le Canada, les Pays-Bas, la Suisse, le Danemark, la Finlande, la Suède, l'Allemagne, Israël, le Japon ou l'Australie offrent une perspective relativement diversifiée du phénomène (Tavares 2018). Dans la plupart des cas étudiés, les résultats montrent toutefois que les fusions municipales n'arrivent pas à générer les retombées attendues.

4.2.1 Les gains économiques

En se fiant aux motifs évoqués pour justifier les fusions municipales, on devrait s'attendre à ce que ces fusions aient des résultats économiques tangibles comme la réduction des dépenses municipales, l'accroissement de la qualité des services, ou qu'elles stimulent la croissance économique. Or, la plupart des études empiriques ne parviennent pas à montrer ces effets. Une recension d'une cinquantaine d'articles publiés sur le sujet par Tavares (2018) montre que les fusions peuvent contribuer à réduire les dépenses administratives, mais qu'elles n'ont généralement aucun impact sur les dépenses totales. De très rares études vont trouver des économies dans la production des services municipaux suite aux fusions. C'est le cas notamment de Reingewertz (2012) en Israël. Des preuves limitées sont également trouvées par Hanes (2015) en Suède, mais seulement pour les petites municipalités. La plupart des autres études échouent à montrer l'existence d'économies d'échelle ou des gains d'efficience. Au Canada, plusieurs études portant sur l'Ontario ont échoué à montrer ces gains d'efficacité (Kushner et Siegel 2005, Schwartz 2009, Slack et Bird 2013). Le travail de Cobban (2019) montre tout de même une réduction des dépenses administratives. La plupart des études échouent également à montrer une variation dans la qualité des services offerts suite aux fusions (Tavares 2018). L'étude de Roesel (2017) en Allemagne ne montre aucun effet des fusions municipales sur les valeurs foncières, ce qui signifie qu'il n'y a probablement pas de bénéfices tangibles suffisamment importants pour être capitalisés dans les valeurs foncières.

Il existe un soutien empirique très limité également sur le lien entre les fusions et le développement économique (Carr et Feiock 1999, Jepson Jr. 2008, Tang et Ewing 2017). Plusieurs études suggèrent même que c'est la fragmentation, plutôt que les fusions, qui stimulerait la croissance économique (Stansel 2005; Grassmueck et Shields 2010). Sur le plan de la coordination des enjeux d'aménagement, Jepson Jr. (2008) ne trouve aucune relation significative entre les fusions et l'étalement urbain, la vitalité du centre-ville ou la densification du développement immobilier.

4.2.2 La vitalité politique

Les démonstrations empiriques sur la question de la vitalité politique sont rarement concluantes (Bäck et al. 2005, Denter et al. 2014). Selon Hamilton (2012), il existerait beaucoup de contre-exemples où des gouvernements centralisés arrivent à maintenir un bon niveau de vitalité démocratique. La vitalité démocratique ne serait donc pas fonction de la taille des entités locales.

En revanche, plusieurs études ont montré que la fragmentation hausse la satisfaction des citoyens envers les services publics (Diaz-Serrano et Rodriguez-Posé 2015) et qu'elle améliore la confiance des citoyens dans les institutions (Van Assche et Dierickx 2007, Ligthart et Van Oudheusclen 2015). Le processus de fusion engendrerait également une diminution de la participation électorale et de la confiance des citoyens envers les élus (Hansen 2013, Roesel 2017, Tavares 2018). Bref, les fusions ne contribuent pas à améliorer la vitalité démocratique.

4.2.3 Une répartition plus équitable des ressources

Plusieurs études sur les fusions municipales au Canada montrent qu'elles permettent une répartition plus équitable des ressources fiscales. Reese (2004) soutient que la fusion des municipalités de la région métropolitaine d'Ottawa a permis de mieux répartir les programmes et les services ainsi que l'effort budgétaire. De même, Slack et Bird (2013) constatent que la fusion à Toronto a contribué à une certaine égalisation des services entre

les municipalités et à la réduction du fardeau de l'impôt foncier résidentiel dans les quartiers les plus pauvres. Meloche et Leblanc-Desgagné (2018) montrent que les fusions dans la région métropolitaine de Montréal ont réduit les inégalités fiscales entre les municipalités. Les résultats sont légèrement différents toutefois lorsque l'on considère l'équité au niveau des ménages. Plusieurs études ont été incapables de trouver une relation significative entre les fusions municipales et les disparités de revenu personnel ou familial au sein d'une même région métropolitaine (Morgan et Mareschal 1999; Martin et Schiff 2011). Bien que Jepson Jr. (2008) constate que la pauvreté des minorités ethniques est moins concentrée spatialement dans les villes fusionnées aux États-Unis, Jimenez (2016) soutient que c'est l'appartenance ethnique, plutôt que les revenus, qui génère les effets de ségrégation.

Quelques études prétendent que les inégalités territoriales peuvent également persister au sein des frontières des municipalités fusionnées. En Finlande, Harjunen, Saarimaa et Tukiainen (2019) observent certaines inégalités dans la répartition des emplois municipaux au profit des anciennes municipalités qui contrôlent le conseil municipal de la nouvelle ville fusionnée. À Montréal, Meloche et Vaillancourt (2012 et 2015) observent que les inégalités préfusion ont été reproduites dans les budgets dédiés aux arrondissements suite aux fusions. Bien que les fusions permettent un meilleur partage des ressources, on constate que les inégalités peuvent aussi persister au sein des nouvelles entités fusionnées.

4.3 Pourquoi les fusions municipales n'atteignent-elles pas leur objectif ?

Contrairement aux fusions d'entreprises et d'organismes publics présentés dans les chapitres précédents, les fusions municipales offrent peu d'exemples de réussite à partir desquels tirer des leçons. Il ne semble pas se dégager de facteurs de succès, mais plutôt d'insuccès. On peut supposer qu'en évitant ces pièges, il serait possible d'accroître le potentiel de réussite des fusions municipales. Parmi les facteurs à prendre en compte, on retrouve surtout les suivants :

- *Prendre conscience que le potentiel d'économies d'échelle est faible* : Le seuil de population permettant d'optimiser la production de services publics locaux n'est

souvent que de quelques dizaines de milliers d'habitants (Hanes 2015, Roesel 2017). Il n'y aurait en fait que les infrastructures lourdes comme celles associées à l'approvisionnement en eau qui auraient un potentiel intéressant pour générer des économies d'échelle (Hirsh 1959). Comme ces infrastructures sont difficiles à reconfigurer après les fusions, il n'y a souvent aucun gain possible.

- *Éviter que la mise en commun des passifs ne détériore les conditions en amont* : Comme nous l'avons mentionné, les fusions municipales sont rarement souhaitées par les élus locaux. Très peu de vérifications diligentes sont faites en amont comme c'est le cas dans le secteur privé. Le comportement des municipalités avant les fusions peut donc s'avérer problématique. Plusieurs études ont souligné que les municipalités tentaient de tirer profit des fusions en accroissant leur dette dans les années qui précèdent la fusion de manière à transférer un maximum de passif dans le bassin commun (Hansen, Houlberg et Pederson 2014, Saarima et Tukiainen 2015). Cela aurait pour effet de réduire considérablement les bénéfices potentiels par la suite. Dans le cas de la fusion à Montréal, la création des arrondissements a permis de prévenir en partie ce problème (Annexe 6).

- *Ne pas s' maintenir les emplois* : Il existe souvent un attachement de la population aux municipalités locales, plus forte que pour les autres types d'institutions publiques. Les fusions municipales peuvent être perçues comme l'effacement de l'identité locale. Pour cette raison, elles sont relativement impopulaires auprès de la population. Les politiciens tentent alors souvent de mettre en place des mesures pour en atténuer les effets. C'est le cas notamment lorsqu'ils promettent de ne pas faire d'attrition d'emploi. Or, s'il existe vraiment des économies à faire avec les fusions, celles-ci devraient prendre la forme de mises à pied significatives dans les secteurs visés par les gains d'efficacité. Sans mise à pied, il n'y a pas de gains possibles (McQuestin, Drew et Dollery 2017). Dans le cas de la Ville de Montréal, le premier maire élu à la tête de la ville fusionnée, Gérald Tremblay, avait gagné son élection en promettant que rien n'allait changer dans les municipalités fusionnées, ce qui a conduit à produire des

budgets d'arrondissements qui reproduisaient les inégalités de services qui existaient entre les anciennes municipalités et toutes les inefficiences qui y étaient associées (voir Annexe 6).

- *Comprendre que la réduction des coûts administratifs ne suffit pas* : Des gains d'efficacité sont généralement observés dans les dépenses administratives des municipalités suite aux fusions, mais puisque la réorganisation des services engendre aussi des coûts ailleurs, ces gains sont généralement entièrement contrebalancés par les hausses de coûts dans les autres services (Tavares 2018). Il faut également souligner que les dépenses administratives ou celles associées aux conseils municipaux sont relativement petites dans l'ensemble des dépenses municipales (Meloche et Kilfoil 2017 et 2013, Blom-Hansen et al. 2016). Les économies potentielles liées à une structure administrative plus efficace sont donc limitées.

- *Étudier la possibilité de mettre en place des mécanismes de coordination plus souples* : Il existe un ensemble d'outils de gestion du territoire qui permettent de coordonner la planification et l'organisation des services publics locaux sur des territoires fragmentés sans recourir aux fusions. On peut prendre l'exemple du transport en commun à Montréal. La zone de desserte du transport en commun qui alimente le centre-ville de Montréal est tellement large que le gouvernement du Québec a préféré mettre en place une agence métropolitaine indépendante pour en assurer la planification (l'Autorité régionale de transport métropolitain). En fait, plusieurs services locaux peuvent être impartis à des organisations supralocales couvrant plusieurs municipalités ou à des fournisseurs de services privés ayant plusieurs municipalités à leur compte. Ces solutions orientées sur des services particuliers permettent une gouvernance territoriale plus souple que les fusions et sont souvent plus cohérentes avec le théorème de la décentralisation présenté dans la première partie de ce chapitre.

Au final, on peut retenir que les fusions municipales génèrent peu de gains d'efficacité tangibles dans la production des services publics locaux. Elles ont tendance à affecter négativement la vitalité politique, mais permettent de mieux répartir les ressources dans un contexte où des inégalités fiscales existent entre les municipalités qui composent une même aire urbaine. Il existera toutefois toujours des services locaux dont les frontières optimales de desserte vont déborder les frontières municipales historiques. Le défi de la vitalité démocratique est également important. Peu importe les structures de gouvernance que l'on choisit de mettre en place, les citoyens doivent comprendre ces structures et sentir qu'ils peuvent les influencer. On sait d'ailleurs que les villes fusionnées et les structures métropolitaines n'ont pas tendance à rendre la démocratie locale plus dynamique.

5. Retour sur le concept de fusion

Le présent chapitre vise à effectuer une synthèse transversale des principaux constats émergeant des chapitres précédents sur les fusions dans les secteurs privé, gouvernemental et municipal. Dans un premier temps, nous effectuons un retour sur les motivations sous-tendant les fusions. Dans un second temps, nous abordons la question des conditions de succès des opérations de fusion.

5.1 Les fusions servent souvent les mêmes objectifs

Quoique notre analyse ait touché à trois secteurs forts différents, notamment pour leur raison d'être ou leur mission, il est intéressant de noter que l'on peut établir des parallèles dans les motivations qui sous-tendent les fusions dans ces secteurs. Essentiellement, on peut avancer que les fusions institutionnelles sont motivées par trois grands objectifs : 1) la recherche de gains d'efficience économique; 2) la mise en œuvre d'une stratégie ou d'une politique spécifique; et 3) le déploiement de ressources de manière plus simple, plus efficace ou plus équitable. Nous revenons brièvement sur chacune de ces motivations.

5.1.1 Gains d'efficience économique

L'obtention de gains d'efficience économique est un argument motivant les fusions dans tous les secteurs analysés. Ces gains espérés sont évidemment déclinés de manière différente selon le secteur. Ainsi, dans le secteur privé, on parlera de synergies opérationnelles ou financières. Ces synergies reposent sur la génération de revenus additionnels (notamment par des ventes croisées) ou par des réductions de coûts (élimination de structures administratives dédoublées, rationalisation des opérations, optimisation des capacités de service ou de production, réduction des frais de financement). Dans le secteur public, l'accent sera mis sur les réductions de coûts, notamment en réalisant des économies budgétaires par une simplification des structures administratives tout en gardant l'offre de service adéquate pour les besoins de la population. Ce même objectif de

gains d'efficience économique sera aussi visé dans le monde municipal, notamment par le biais d'économies d'échelle et de gamme.

Toutefois, si la motivation économique semble primordiale pour justifier une fusion, la mesure de l'atteinte de cet objectif diffère beaucoup selon le secteur. L'amélioration ou non du chiffre d'affaires est relativement précis à mesurer. Il en va de même pour le coût moyen de production d'un produit ou de reddition d'un service. En contrepartie, l'amélioration dans la qualité de l'offre de service ou de réponse aux besoins des citoyens est de nature plus intangible. En outre, l'obtention de gains d'efficience économique implique une certaine souplesse organisationnelle, laquelle diffère grandement entre le secteur privé et le secteur public ou municipal. L'écart entre la promesse et les gains effectivement réalisés sera donc fort variable. Le succès d'une fusion dépendra donc de la capacité et de la volonté d'une organisation à quantifier et à mesurer les gains d'efficience économique anticipés, à en faire le suivi et à avoir la marge de manœuvre pour effectuer les changements requis pour la réalisation de ces gains.

5.1.2 Mise en œuvre d'une stratégie ou politique

La poursuite d'une stratégie de croissance détermine souvent les fusions dans le secteur privé. Dans le secteur public ou municipal, les fusions seront souvent guidées par une logique politique de rationaliser l'offre de services ou d'en faciliter la coordination. Cette volonté, stratégique ou politique, implique un leadership certain, mais également les outils nécessaires pour y arriver. À cet égard, il est intéressant de noter le fait que la stratégie de croissance qui apparaît la plus créatrice de valeur dans le secteur privé est celle des acquisitions modestes et continues dans le cadre d'un programme structuré d'acquisitions à répétition. Cette stratégie repose le plus souvent sur un bassin d'expertises au sein de l'organisation et sur une collaboration entre les entités impliquées. En outre, la stratégie émerge des organisations impliquées dans la fusion (elle est donc endogène).

En contrepartie, dans le secteur public ou municipal, les fusions sont le plus souvent le fruit d'application de la volonté de paliers ou d'instances gouvernementales supérieures (la

volonté est donc exogène). En outre, les fusions sont peu fréquentes et l'expertise dans leur gestion est donc une ressource rare. Ces deux éléments teinteront donc l'atteinte des résultats voulus par la politique qui s'est instrumentalisée par la fusion.

5.1.3 Le déploiement de ressources de manière plus simple, plus efficace et plus équitable

Enfin, une fusion peut être motivée par la décision de déployer des ressources de manière plus simple, plus efficace ou plus équitable. Dans le cas des fusions d'entreprises, ce déploiement de ressources (ou capacités) permettra de mieux utiliser les actifs des deux entreprises. Ainsi, on pourra justifier la fusion d'une entreprise ayant une capacité logistique sous-utilisée avec une autre entreprise dont la croissance est freinée par ses capacités de distribution limitées : pour la première entreprise, les ressources sous-utilisées se trouveront donc mieux utilisées alors que pour la seconde, il sera plus simple et rapide de poursuivre sa croissance en utilisant les nouvelles capacités récemment acquises plutôt que de construire un nouveau centre de distribution et d'acquérir une flotte de camions, par exemple.

Dans le secteur public, la fusion pourra également être motivée par le souci de mieux déployer des ressources jugées rares ou précieuses que des entités séparées ne semblent pas utiliser à leur pleine efficacité. En outre, la complexité sous-jacente à plusieurs organisations (comme le réseau de la santé ou les commissions scolaires) pourra être perçue comme empêchant le déploiement optimal de ressources et de capacités. En simplifiant en apparence l'imputabilité et la reddition des comptes, la fusion sera vue comme un moyen d'optimiser l'utilisation des ressources des entités fusionnées.

Au niveau des municipalités, l'optimisation des ressources se limite généralement aux fonctions administratives. Cela s'explique par le fait que les municipalités ne sont jamais des entités complémentaires. Elles exercent sensiblement les mêmes fonctions, mais sur des territoires différents. Les regroupements permettent donc rarement de redéployer les ressources de manière plus simple et plus efficace. Il a été montré toutefois que les fusions permettaient de répartir les services ou la charge fiscale plus équitablement sur le territoire.

Qu'il s'agisse de simplicité, d'efficacité ou d'équité, l'amélioration du déploiement des ressources suite à une fusion requiert que les entités 1) aient bien évalué la nature et la flexibilité de ces ressources et de ces capacités, 2) soient au fait des contextes ayant mené à la situation préfusion quant au déploiement des ressources, 3) aient bien jaugé les cultures et pratiques organisationnelles afin de minimiser les frictions dans le déploiement des ressources entre les entités.

5.2 Quelques éléments de convergence dans les facteurs de réussite

Si les résultats des fusions semblent plus positifs au niveau des entreprises privées, on voit qu'ils sont plus mitigés au niveau des organismes publics, voire plutôt négatifs dans le cas des fusions municipales. Toutefois, peu importe le secteur, le succès d'une fusion repose essentiellement sur deux grands facteurs, soit 1) une excellente connaissance mutuelle des entités impliquées, et 2) un plan d'intégration ambitieux, détaillé et avec jalons mesurables. Ces facteurs englobent une série d'enjeux que nous abordons brièvement ici.

5.2.1 La (re)connaissance mutuelle

La connaissance granulaire des entités à fusionner est un prérequis au succès de toute opération de fusion. Cette connaissance sera acquise, notamment, par la mise en œuvre d'un contrôle préalable ou d'un audit détaillé des compétences, ressources et capacités organisationnelles de l'entité acquise ou fusionnée. Ce contrôle préalable permettra de bien juger les enjeux d'intégration, les risques financiers et non financiers, les différences culturelles, la complexité des structures et modes de gestion et de gouvernance, etc. En outre, cet exercice permettra également de mieux cerner les gains d'efficience économique qui pourront résulter de la fusion ainsi que la manière dont ils pourront être réalisés. Également, toute fusion requiert que les directions des entités impliquées fassent un effort d'introspection afin de bien calibrer les ressources et capacités organisationnelles dont elles disposent. Le succès de la fusion dépendra en grande partie du calcul qui aura été fait à cet égard.

Le succès des fusions repose également sur la capacité des organisations à prendre en considération les effets d'attachement des acteurs impliqués face aux produits, à l'image de marque, à la culture organisationnelle ou au territoire. C'est le cas notamment lorsque des entreprises fusionnent leurs opérations, tout en gardant en marché les marques initiales afin de préserver la fidélité des consommateurs. Comme nous l'avons souligné pour les grandes organisations publiques, la culture organisationnelle et l'attachement des travailleurs à leur entité peut aussi jouer sur la performance et le succès des fusions. Au niveau municipal, l'attachement de la population locale au territoire est également un enjeu majeur. Dans le cas des mégafusions (comme celles de Montréal et de Toronto), la création d'entités sous-locales, telles que les arrondissements, est venue renforcer l'identité de quartier et a permis à la démocratie de foisonner à petite échelle, malgré la taille de la nouvelle entité. Dans tous les cas, la connaissance et le respect des susceptibilités potentielles des acteurs impliqués est tributaire du succès des stratégies ou des politiques de fusions.

5.2.2 La planification

Le second facteur de succès est l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'intégration. Dans un objectif de cohérence, ce plan devra refléter les ambitions qui ont mené à la fusion. En outre, il se devra d'être granulaire afin de favoriser l'imputabilité et la reddition des comptes au sein de l'organisation, auprès des instances de gouvernance ou de la population. La constitution d'équipes d'intégration impliquant des employés des entités fusionnées, l'adoption des meilleures pratiques de manière neutre (sans égard à l'entité d'où elles émanent) ainsi que la détermination de jalons et l'établissement d'objectifs et de cibles clairs et précis sont autant d'éléments qui devront faire partie de ce plan d'intégration. Le but ultime visé sera de focaliser et de capitaliser sur les compétences et capacités organisationnelles. La conduite de la fusion ainsi que la mise en œuvre du plan d'intégration impliqueront également que la direction et que l'équipe dédiée au regroupement fassent preuve de souplesse, avec un niveau de gouvernance organisationnelle équilibrée (suivi par les instances).

Les objectifs de la fusion énoncés dans la planification doivent impérativement s'arrimer à la mission initiale des entités impliquées. Il est important de ne pas glisser vers des ambitions strictement managériales. La simplification des mécanismes de reddition de compte ne doit pas non plus se faire au détriment de l'imputabilité et de la transparence. Améliorer l'efficacité de gestion sans se soucier d'abord de l'intérêt des clients peut être contreproductif pour une entreprise. Il en va de même des politiques ayant comme but de simplifier les interactions entre paliers de gouvernements en diminuant mécaniquement le nombre d'interlocuteurs, sans égard aux besoins ou aux préférences des citoyens. Il faut toujours se demander à qui servent les fusions et privilégier les projets en phase avec la mission initiale des organismes impliqués.

Les obstacles au succès d'une fusion sont nombreux. Une surestimation des possibilités d'économie d'échelle ou de gamme, des risques financiers mal appréhendés, un manque de souplesse au niveau de l'utilisation des ressources humaines, matérielles et financières, une attitude arrogante de la part d'une équipe de direction, le non-respect des attributs culturels qui caractérisent une organisation ou un territoire ainsi qu'une focalisation sur la structure administrative sans tenir compte du contexte et de la mission de l'organisation sont autant d'écueils à éviter. Et la liste peut être complétée par plusieurs autres facteurs. Toutefois, une connaissance réciproque affinée des entités impliquées et un plan d'intégration ambitieux et détaillé minimisent de beaucoup le risque d'échec d'une fusion et sont de fait des gages de succès.

6. Conclusion

Ce rapport effectue un tour d'horizon des fusions institutionnelles dans trois milieux fort différents : le secteur privé (fusions et acquisitions), le secteur public (organismes gouvernementaux et paragouvernementaux) et le secteur municipal. Dans le secteur privé, les opérations de regroupements sont essentiellement motivées par la recherche de synergies et par la volonté de déployer ou d'acquérir des capacités organisationnelles. En moyenne, les regroupements génèrent une valeur ajoutée pour les actionnaires des entreprises impliquées dans l'opération. Cependant, la variance est grande à cet égard, la planification et la gestion de l'intégration étant des facteurs critiques de succès. Dans le secteur public, la fusion d'organisations est souvent justifiée en invoquant le souhait que les organisations publiques deviennent des ensembles cohérents, ordonnés et optimisés. Toutefois, le succès de telles opérations est mitigé. Enfin, dans le cas des municipalités, il s'avère que les fusions génèrent peu de gains d'efficacité tangibles dans la production des services publics locaux. Elles contribuent toutefois à un meilleur partage de ressources, notamment de l'assiette fiscale, entre les localités.

Un constat émanant des fusions dans le secteur privé est révélateur. Les regroupements dits transformationnels (fusion de deux entreprises de taille importante) sont ceux qui comportent le plus haut niveau de risque. À l'opposé les acquisitions en série et bien ciblées semblent générer de la valeur de manière récurrente pour un acquéreur. Or, les fusions dans les secteurs publics et municipaux comportent souvent les attributs de celles qui réussissent le moins bien dans le secteur privé, c'est-à-dire des regroupements d'entités importantes, complexes, difficiles à appréhender, ce qui rend l'intégration plus ardue. L'incapacité chronique des entreprises du secteur privé à réussir de telles fusions de manière systématique est porteuse de leçons pour les entités de tous les secteurs.

Une autre leçon à tirer de l'étude des fusions dans différents secteurs est la nécessité de cohérence entre la mission et la stratégie d'une organisation et l'opération de fusion elle-même. Le suivi de cette cohérence repose en grande partie sur les instances de gouvernance des entités impliquées ainsi que sur les équipes de direction. Elle s'ancre également dans

le respect de la culture organisationnelle et dans l'attachement des acteurs à leur identité. Cette cohérence facilite le succès des opérations de fusion.

Comme nous l'avons mentionné en introduction, ce rapport s'est inspiré de la situation des ordres professionnels du Québec. Dans un contexte où les pratiques professionnelles se multiplient et se développent, il y a lieu de se demander si l'intérêt du public est mieux servi par une structure fragmentée où chaque profession peut s'appuyer sur un ordre qui lui est propre, ou s'il est opportun de les regrouper sous de grands chapeaux mieux dotés en ressources. Sans apporter de réponse directe à cette question, ce rapport permet de développer des pistes de réflexion. Les ordres professionnels sont des administrations autonomes dont la mission est définie par l'État. À ce titre, elles n'ont pas toute la flexibilité et l'autonomie des entreprises privées, ni la lourdeur des instances gouvernementales. Elles doivent composer cependant avec les impératifs des politiques gouvernementales, tout en maintenant une certaine vitalité démocratique parmi leurs membres. À cet égard plusieurs des éléments soulevés dans ce rapport peuvent aider à comprendre les enjeux qui pourraient émerger dans le cadre de fusions parmi ces organisations. Il revient toutefois à d'autres études de commenter ces enjeux. Elles pourront se servir des connaissances mobilisées ici pour alimenter leur réflexion.

Références

Aktas, N., De Bodt, E., et Roll, R. (2009). Learning, hubris and corporate serial acquisitions. *Journal of Corporate Finance*, 15(5), 543-561.

Alaranta, M., et Mathiassen, L. (2013). Managing risks: Post-merger integration of information systems. *IT Professional*, 16(1), 30-40.

Alexandridis, G., Antypas, N., et Travlos, N. (2017). Value creation from M&As: New evidence. *Journal of Corporate Finance*, 45, 632-650.

Bazzoli G. J., Dynan L., Burns L. R. et Yap, C. (2004). Two decades of organizational change in health care: what have we learned? *Medical care research and review*, 61(3), 247-331.

Bezes, P. et Le Lidec, P. (2016). Politiques de la fusion: Les nouvelles frontières de l'État territorial. *Revue française de science politique*, 66(3), 507-541.

Blesse, S. et Baskaran, T. (2016). Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state. *Regional Science and Urban Economics*, 59, 54-74.

Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S., et Treisman, D. (2016). Jurisdiction size and local government policy expenditure: Assessing the effect of municipal amalgamation. *American Political Science Review*, 110(4), 812-831.

Bojke, C., Gravelle, H. et Wilkin, D. (2001). Is bigger better for primary care groups and trusts? *British Medical Journal*, 322(7286), 599-602.

Borges Da Silva, R., Hébert, R., Perreault, S., Bosson-Rieutort, D. et Blais, R. (2020). *Repenser l'allocation des ressources humaines en santé : faut-il vraiment faire un choix entre CHSLD et hôpitaux ?* CIRANO Perspectives – Texte d'opinion 2020PE-6.

Boyer, M., Ross, T.W. et Winter, R.A. (2017). *The Rise of Economics in Competition Policy: A Canadian Perspective*. CIRANO Working Paper 2017S-26.

Brennan, G. et Buchanan, J. M. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press.

Bruner, R. (2004). Where M&A pays and where it strays: A survey of the research. *Journal of Applied Corporate Finance*, 16(4), 63-76.

Bruner, R. F. et Perella, J. R. (2004). Does M&A Pay? (Chapitre 3). *Applied mergers and acquisitions*,173, John Wiley & Sons.

Caldwell, J.E. et Smith, K. (2016). *Fusions et acquisitions : cadre de surveillance à l'intention des conseils d'administration*. CPA Canada: Toronto.

Carr, J. B. et Feiock, R. C. (1999). Metropolitan government and economic development. *Urban Affairs Review*, 34(3), 476-488.

Christensen, T., Fimreite, A. L., et Lægreid, P. (2007). Reform of the employment and welfare administrations—the challenges of co-coordinating diverse public organizations. *International Review of Administrative Sciences*, 73(3), 389–409.

Cobban, T. W. (2019). Bigger is better: Reducing the cost of local administration by increasing jurisdiction size in Ontario, Canada, 1995–2010. *Urban Affairs Review*, 55(2), 462-500.

Conard, A. F. (1988). Beyond managerialism: Investor capitalism. *University of Michigan Journal of Law Reform*, 22, 117-178.

Cooper, D. J. et Ogata, K. (2005). New public management reforms in Canada. In Guthrie et al. (dir.), *International Public Financial Management Reform*. Greenwich, CT : Information Age Publishing.

Cording, M., Harrison, J. S., Hoskisson, R. E., et Jonsen, K. (2014). Walking the talk: A multistakeholder exploration of organizational authenticity, employee productivity, and post-merger performance. *Academy of Management Perspectives*, 28(1), 38-56.

Cormier, D., Lapointe-Antunes, P., et Magnan, M. (2016). CEO power and CEO hubris: a prelude to financial misreporting? *Management Decision*, 54(2), 522-554.

Crozier, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil.

Crozier, M. (1970). *La société bloquée*, Paris, Seuil.

Dahl, R. A. et Tufte, E. R. (1973). *Size and democracy*. Stanford University Press.

Damodaran, A. (2005). *The value of synergy*. Stern School of Business, New York University. Available at SSRN 841486.

Damodaran, A. (2008). Acquisitions and Takeovers. In Fabozzi, F.J. (dir.) *Handbook of Finance*. Wiley, doi:10.1002/9780470404324.hof002086

Denis, J-L, Lamothe, L., et Langley, A. (1999). The Struggle to Implement Teaching-Hospital Mergers. *Canadian Public Administration*, 42(3), p. 285-311.

Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P. E. et Rose, L. E. (2014). *Size and local democracy*. Edward Elgar Publishing.

DePamphilis, D. (2010). *Mergers and acquisitions basics: all you need to know*. Academic Press.

Diaz-Serrano, L. et Rodriguez-Pose, A. (2015). Decentralization and the welfare state: what do citizens perceive? *Social Indicators Research*, 120(2), 411-435.

Dupuis, A., Farinas, L. & Demers, L. (2004). Gouvernance et fusions d'établissements sociosanitaires. Revue Gouvernance, 1 (2).

Edwards, M. M. (2008). Understanding the complexities of annexation. *Journal of Planning Literature*, 23(2), 119-135.

Engert, O., Kaetzler, B., Kordestani, K. et MacLean, A. 2019. Organizational culture in mergers: Addressing the unseen forces. *McKinsey Insights*. Mars. https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/organizational-culture-in-mergers-addressing-the-unseen-forces.

Field, J. et Peck, E. (2003). Mergers and Acquisitions in the Private Sector: What Are the Lessons for Health and Social Services? *Social Policy and Administration*, 37(7), 742-755.

Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé (2002). *À bas les mythes. Mythe : Fusionnements taux : plus c'est gros, mieux ça vaut*, Ottawa, FCRSS – CHSRF.

Fox, W. F., et Gurley, T. (2006). *Will consolidation improve sub-national governments?* The World Bank.

Frantz, T. L. (2015). Post-merger integration: Looking under the haziness of culture conflict. *Advances in Mergers and Acquisitions*, 14, 103-127.

Garcea, J. et LeSage, E. C. (dir.). (2005). *Municipal reform in Canada: reconfiguration, re-empowerment, and rebalancing.* Oxford University Press.

Gavin, M. 2019. Mergers & Acquisitions: What They Are & Potential Risks. *Harvard Business School – Business Insight*. 25 juillet. https://online.hbs.edu/blog/post/mergers-and-acquisitions

Gow, J. I. (1979). L'évolution de l'administration publique du Québec, 1867-1970. In Cloutier, É. et Latouche, D. (dir.). *Le système politique québécois*. Montréal, Hurtubise HMH, 89-104.

Graebner, M. E., Heimeriks, K. H., Huy, Q. N., et Vaara, E. (2017). The process of postmerger integration: A review and agenda for future research. *Academy of Management Annals*, 11(1), 1-32.

Grassmueck, G. et Shields, M. (2010). Does government fragmentation enhance or hinder metropolitan growth? *Papers in Regional Science*, 89(3), 641-657.

Halligan, J. (2015). Coordination of Welfare Through a Large Integrated Organization: The Australian Department of Human Services. *Public Management Review*, 17(7), 1002-1020.

Hamilton, D. K. (2012). Does Regionalism Detract from Local Democracy? The Impact of Government Scale on Participation. *Journal of Public Management & Social Policy*, 18(2), 7-23.

Hanes, N. (2015). Amalgamation Impacts on Local Public Expenditures in Sweden. *Local Government Studies*, 41(1), 63-77.

Hansen, S. W. (2013). Polity Size and Local Political Trust: A Quasi-experiment Using Municipal Mergers in Denmark. *Scandinavian Political Studies*, 36(1), 43-66.

Hansen, S. W., Houlberg, K., et Pedersen, L. H. (2014). Do municipal mergers improve fiscal outcomes? *Scandinavian Political Studies*, 37(2), 196-214.

Harjunen, O., Saarimaa, T., et Tukiainen, J. (2019). Political representation and effects of municipal mergers. *Political Science Research and Methods*, 1-17.

Hayward, M. L. et Hambrick, D. C. (1997). Explaining the premiums paid for large acquisitions: Evidence of CEO hubris. *Administrative science quarterly*, 103-127.

Heim, C. E. (2012). Border wars: Tax revenues, annexation, and urban growth in Phoenix. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(4), 831-859.

Hirsch, W. Z. (1959). Expenditure implications of metropolitan growth and consolidation. *The Review of Economics and Statistics*, 41(3), 232-241.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration* 69(1), 3-19.

Jepson Jr., E. J. (2008). City–County Consolidation: Does it Lead to Better Planning? *Planning, Practice & Research*, 23(1), 147-162.

Jimenez, B. S. (2016). Externalities in the fragmented metropolis: Local institutional choices and the efficiency–equity trade-off. *The American Review of Public Administration*, 46(3), 314-336.

Jimenez, B. S. et Hendrick, R. M. (2010). Is Government Consolidation the Answer? *State and Local Government Review*, 42 (3), 258-270.

Kaplan, S.N. (2016). Forget What You Have Heard: Most Mergers Create Value. *Chicago Booth Review*, 15 mai. https://review.chicagobooth.edu/finance/2016/article/forget-what-youve-read-most-mergers-create-value.

Kaul, A., et Wu, B. (2016). A capabilities-based perspective on target selection in acquisitions. *Strategic Management Journal*, 37(7), 1220-1239.

Keller, S. et Meaney, M. (2017). Attracting and Retaining the Right Talent. *McKinsey – Organization*. https://www.mckinsey.com/~/media/McKinsey/Business%20Functions/Organization/Our%20Insights/Attracting%20and%20retaining%20the%20right%20talent/Attracting-and-retaining-the-right-talent-Nov-2017.ashx

Kim, J. H. et Jurey, N. (2013). Local and Regional Governance Structures Fiscal, Economic, Equity, and Environmental Outcomes. *Journal of Planning Literature*, 28 (2), 111-123.

Krug, J. A., Wright, P., Kroll, M. J. (2014). Top management turnover following mergers and acquisitions: Solid research to date but still much to be learned. *Academy of Management Perspectives*, 28(2), 147-163.

Kushner, J., et Siegel, D. (2005). Are services delivered more efficiently after municipal amalgamations? *Canadian Public Administration*, 48 (2), 251-267.

Leland, S. et Thurmaier, K. (2005). When efficiency is unbelievable: Normative lessons from 30 years of city–county consolidations. *Public Administration Review*, 65(4), 475-489.

Ligthart, J.E. et van Oudheusden, P. (2015). In government we trust: The role of fiscal decentralization, *European Journal of Political Economy*, 37, 116-128.

Markham B et Lomas J. (1995). Review of the multi-hospital arrangements literature: benefits, disadvantages and lessons for implementation. *Health Manage Forum*, 8(3), 24-35.

Martin, L. L. et Schiff J. H. (2011). City-county consolidations: promise versus performance. *State and local government review*, 43, 167-177.

Martinez-Vazquez, J. et R. M. McNab (2003). Fiscal Decentralization and Economic Growth. *World Development*, 31(9), 1597-1616.

McQuestin, D., Drew, J., et Dollery, B. (2018). Do municipal mergers improve technical efficiency? An empirical analysis of the 2008 Queensland municipal merger program. *Australian Journal of Public Administration*, 77(3), 442-455.

Meloche, J. P. et Kilfoil, P. (2017). A sizeable effect? Municipal council size and the cost of local government in Canada. *Canadian Public Administration*, 60(2), 241-267.

Meloche, J. P. et Kilfoil, P. (2013). *La taille du conseil municipal et le coût de la représentation démocratique dans les principales villes du Québec et du Canada*. CIRANO, Cahier scientifique 2013s-38.

Meloche, J. P., et Leblanc-Desgagné, M. (2018). Municipal Reforms in Montreal and the Issue of Fairness. *Canadian Journal of Urban Research*, 27(1), 37-56.

Meloche, J-P. et Vaillancourt, F. (2015). Designing proper fiscal arrangements for sub-local decentralization in Montreal. *Journal of urban affairs*, 37(5), 530-547.

Meloche, J-P. et Vaillancourt, F. (2012). *Le financement des arrondissements de Montréal : constats, principes et options*. CIRANO, Rapport de projet 2012RP-11.

Mintzberg, H. (1989). *Mintzberg on Management: Inside Our Strange World of Organizations*, Free Press, New York.

Morgan, D. R., et Mareschal, P. (1999). Central-city/suburban inequality and metropolitan political fragmentation. *Urban Affairs Review*, 34, 578-595.

Mukherjee, T. K., Kiymaz, H. et Baker, H. K. (2004). Merger motives and target valuation: A survey of evidence from CFOs. *Journal of Applied Finance*, 14(2), 7-24.

Musgrave, R. A. (1958). *The Theory of Public Finance*. McGrow-Hill, New York.

Nelson, T. (2018). Mergers and Acquisitions from A to Z. Amacom.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*, Hartcourt Brace Janovich.

Ostrom, E. (1972). Metropolitan reform: Propositions derived from two traditions. *Social Science Quarterly*, 474-493.

Rabier, M. R. (2017). Acquisition motives and the distribution of acquisition performance. *Strategic Management Journal*, 38(13), 2666-2681.

Reese, L. A. (2004). Same governance, different day: Does metropolitan reorganization make a difference? *Review of Policy Research*, 21 (4), 595-611.

Reingewertz, Y. (2012). Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel. *Journal of Urban Economics*, 72 (2), 240-251.

Renneboog, L., et Vansteenkiste, C. (2019). Failure and success in mergers and acquisitions. *Journal of Corporate Finance*, 58, 650-699.

Rioux, H. (2019). Noces de porcelaine : Investissement Québec et le modèle québécois de développement (1998-2018). In Bernier, R. et Paquin, S (dir.). *L'État québécois : où en sommes-nous ?* Presses de l'Université du Québec.

Roesel, F. (2017). Do mergers of large local governments reduce expenditures? Evidence from Germany using the synthetic control method. *European Journal of Political Economy*, 50, 22-36.

Roll, R. (1986). The hubris hypothesis of corporate takeovers. *Journal of Business*, 197-216.

Rothwell, J. T., et Massey, D. S. (2010). Density Zoning and Class Segregation in US Metropolitan Areas. *Social Science Quarterly*, 91 (5), 1123-1143.

Rudnicki, J., Siegel, K. et West, A. (2019). How lots of small M&A deals add up to big value. *The McKinsey Quaterly*, Juillet.

Saarimaa, T., et Tukiainen, J. (2015). Common pool problems in voluntary municipal mergers. *European Journal of Political Economy*, 38, 140-152.

Schroeder, H. (2012). Post-merger integration the art and science way. *Strategic HR Review*, 11(5), 272-277.

Schwartz, H. (2009). Toronto Ten Years after Amalgamation. *Canadian Journal of Regional Science*, 32 (3), 483-494.

Slack, E., et Bird R. (2013). *Merging municipalities: Is bigger better?* IMFG Paper on municipal Finance and Governance, no 14, University of Toronto.

Smits, P., Denis, J. L., Couturier, Y., Touati, N., Roy, D., Boucher, G., et Rochon, J. (2020). Implementing public policy in a non-directive manner: capacities from an intermediary organization. *Canadian Journal of Public Health*, 111(1), 72-79.

Stansel D. (2005). Local Decentralization and Local Economic Growth: A Cross-Sectional Examination of US Metropolitan Areas. *Journal of Urban Economics*, 57(1), 55-72.

Tang, W., et Hewings, G. J. (2017). Do city–county mergers in China promote local economic development? *Economics of Transition*, 25(3), 439-469.

Tanguay, G. A. et Wihry, D. F. (2008). Voters' preferences regarding municipal consolidation: Evidence from the Québec de-merger referenda. *Journal of Urban Affairs*, 30(3), 325–345.

Tavares, A. F. (2018). Municipal amalgamations and their effects: A literature review. *Miscellanea Geographica*, 22(1), 5-15.

Testoni, M., Sakakibara, M., et Chen, K. (2018). Can Due Diligence Effort Increase the Value of Acquisitions? Evidence from Cellphone Tracking Data. *Academy of Management Proceedings*, 2018(1).

Thomson, R., Dettmar, S., Garay, M. (2020). *Analysis - The state of the deal: M&A trends 2020. Our annual comprehensive look at M&A activity*. Deloitte LLP. https://www2.deloitte.com/us/en/pages/mergers-and-acquisitions/articles/m-a-trends-report.html#infographic

Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64, 416-424.

Ulfarsson, G. F. et Carruthers, J. I. (2006). The cycle of fragmentation and sprawl: a conceptual framework and empirical model. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 33(5), 767-788.

Van Assche, D. et G. Dierickx (2007). The decentralisation of city government and the restoration of political trust. *Local Government Studies*, 33(1), 25-47.

Weber, Y., Rachman-Moore, D., Tarba, S. Y. (2012). HR practices during post-merger conflict and merger performance. *International Journal of Cross Cultural Management*, 12(1), 73-99.

White, A., Dunleavy, P. (2010). Making and breaking Whitehall departments: a guide to machinery of government changes. Institute for Government; LSE Public Policy Group, London, UK. Disponible: http://eprints.lse.ac.uk/27949/1/Making_and_breaking_Whitehall_departments_(LSERO).pdf

Wildavsky, A. (1987). *Speaking Truth to Power, the Art and Craft of Policy Analysis*. New Brunswick (USA) : Transaction Publishers.

Wilson, J. D. (1986), A Theory of Interregional Tax Competition. *Journal or Urban Economics*, 19, 296-315.

Yu, J., Engleman, R. M., Van de Ven, A. H. (2005). The Integration Journey: An Attention-Based View of the Merger and Acquisition Integration Process. *Organization Studies*, 26(10), 1501–1528

Zodrow, George R. et Mieskowski, P. (1986). Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods. *Journal or Urban Economics*, 19, 356-370.

Annexes

Annexe 1 La stratégie d'acquisition d'Alimentation Couche-Tard[8] [9]

Au cours de son exercice financier 2019, Alimentation Couche-Tard a atteint un chiffre d'affaires de 59 milliards $ US et réalisé un bénéfice de 1,8 milliard $ US. Au 27 avril 2020, la capitalisation boursière de l'entreprise atteint 45 milliards et ses activités en Amérique du Nord et en Europe regroupent 133 000 employés et 16 000 points de service. Il est étonnant de penser que cette entreprise a démarré avec un seul dépanneur dans les années 1970 et est devenue une société cotée en bourse en 1985 par le biais d'un premier appel public à l'épargne qui lui a permis de récolter 5 millions $.

La croissance fulgurante de l'entreprise s'est construite par une série d'acquisitions ciblées réalisées au fil des ans. L'actuel président du conseil et fondateur Alain Bouchard et ses collègues ont initialement déployé cette stratégie, laquelle permit à l'entreprise de se catapulter en moins de 20 ans parmi les plus grandes sociétés canadiennes. Après une série d'acquisitions qui ont consolidé la présence de l'entreprise sur le marché canadien (on peut penser aux bannières Provisoir, La Maisonnée et Mac's), elle marque un coup d'éclat en 2003 en acquérant le réseau de dépanneurs Circle K de la pétrolière ConocoPhillips pour la somme de 1,1 milliard $, ce qui lui permet de se hisser au 4e rang nord-américain. L'entreprise a également élargi ses horizons en acquérant la société norvégienne Statoil Fuel & Retail pour la somme de 2,8 milliards $ US en 2012, mettant la main ainsi sur un réseau de 2 300 dépanneurs en Scandinavie.

La série d'acquisitions de Couche-Tard se poursuit depuis 2014 sous la houlette de son président, Brian Hannasch, lequel a succédé à M. Bouchard. Il est intéressant de noter que M. Hannasch s'est joint à l'équipe de direction de Couche-Tard suite à l'acquisition par cette dernière de l'entreprise pour laquelle il travaillait. M. Hannasch a joint Couche-Tard en 2001, suite à l'acquisition de Bigfoot Food Stores, une chaîne de 225 magasins d'accommodation du Midwest américain. Il était alors vice-président des opérations de cette entreprise. De fait, peu de temps après sa nomination en tant que président, M. Hannasch initiait l'acquisition de l'exploitant américain de dépanneurs et de stations-service The Pantry. Cet achat, évalué à plus de 1,7 G $ US, était alors le plus important de l'histoire de l'entreprise aux États-Unis. Cette acquisition fut rapidement suivie en 2016 par

[8] Commentaires essentiellement repris du cahier spécial PDG de l'année du Journal Les Affaires. Michel Magnan était membre du jury de sélection du PDG de l'année. Théroux, P. 2019. Brian Hannasch : mission accomplie. Les Affaires. 7 décembre. https://www.lesaffaires.com/dossier/pdg-de-l-annee/mission-accomplie-pour-brian-hannasch/614562

[9] Autres sources consultées : rapport annuel 2019, Historique de l'entreprise (https://corpo.couche-tard.com/notre-entreprise/historique/)

la prise de contrôle de CST Brands pour 4,4 milliards $ US, un des leaders nord-américains dans le domaine.

Dans une entrevue au Journal Les Affaires, Brian Hannasch mentionne à propos de Couche-Tard : « Nous adaptons nos services et produits pour mieux répondre aux besoins des consommateurs qui, selon les différents pays et même d'une ville à l'autre, peuvent être très différents ». Couche-Tard investit grandement en analyse de données et en intelligence artificielle pour mieux comprendre les habitudes des clients.

Dans une entrevue récente[10], Alain Bouchard explique la recette derrière son succès :

> *Notre principal produit, c'est le temps. Les gens veulent venir et partir au plus vite, alors il faut être très pratique. Une f l'intérieur, on essaie d'attirer leur attention sur d'autres produits. (...) Notre croissance s'est faite un magasin la fois. Quand les clients viennent dans un dépanneur, ils ne regardent que ce magasin- Il faut donc s'assurer que chacun offre les produits, le service et la rapidité qu'ils cherchent. En tant que détaillant, il faut être meilleur que l'autre. C'est une bataille de rue de tous les jours.*

C'est ainsi qu'en vue de l'acquisition de la norvégienne Statoil en 2012, Alain Bouchard et son équipe se sont mis dans la peau des consommateurs en frappant à plus de 200 portes du réseau, partout en Europe du Nord.

Somme toute, le succès de Couche-Tard dans sa stratégie d'acquisitions repose sur les éléments suivants :

- Acquisitions ciblées – toutes les cibles exploitaient des réseaux de dépanneurs (la seule exception à cette règle est l'acquisition de Dunkin Donuts, laquelle s'est avérée un échec);
- La direction a toujours gardé le focus sur les métiers de base de l'entreprise, à savoir les services et produits d'accommodation et la vente d'essence;
- Les acquisitions sont précédées par un contrôle préalable extrêmement rigoureux;
- Chaque acquisition comporte un plan d'intégration exhaustif, lequel est rapidement déployé une fois l'acquisition conclue;
- Le talent, peu importe sa provenance, est valorisé. Le fait que le président de l'entreprise soit un américain provenant d'une filiale acquise en 2001 en est l'exemple;

[10] https://www.bnc.ca/entreprises/conseils/strategie/couche-tard-les-marchands-de-temps.html

- Une équipe de direction et un conseil d’administration engagés (les fondateurs qui auparavant formaient l’équipe de direction sont désormais actifs au conseil d’administration).

Annexe 2 L'acquisition des opérations canadiennes de Safeway par Empire (Sobeys/IGA)[11]

L'acquisition des opérations canadiennes de Safeway par le détaillant alimentaire Empire (détenteur des bannières Sobeys et IGA, entre autres) est sans conteste le cas le plus patent d'une opération de regroupement ayant fait la manchette pour sa « destruction » de valeur. En juin 2013, Empire annonce l'acquisition des opérations canadiennes de Safeway pour la somme de près de 6 milliards $. En principe, et d'un point de vue stratégique, l'acquisition fait sens. Empire est essentiellement présent dans les provinces maritimes, au Québec et en Ontario alors que Safeway est actif dans les quatre provinces des Prairies et de l'Ouest. En outre, les opérations canadiennes de Safeway sont rentables. La fusion de deux détaillants régionaux en fait un d'envergure nationale, capable de rivaliser avec Loblaws ainsi qu'avec Wal-Mart et Costco. Par cette acquisition, Empire voyait son chiffre d'affaires augmenter de près de 50% à environ 24 milliards $.

Or, malgré son potentiel et son attrait stratégique, cette acquisition s'est vite transformée en cauchemar pour Empire, entraînant le congédiement de son PDG, Marc Poulin, en juillet 2016. En effet, au cours de l'exercice terminé le 7 mai 2016, Empire a réduit la valeur de son investissement dans Safeway de la moitié, montrant une charge de 2,9 milliards $ à ses résultats financiers. La détérioration de la position concurrentielle de Safeway dans le marché de l'Ouest canadien, réduisant d'autant son potentiel de croissance et de rentabilité, explique en grande partie cette radiation. Ainsi, ce regroupement raté efface près de la moitié du capital d'Empire, lequel s'était accumulé sur plus de 100 ans!

Quels sont les facteurs qui peuvent expliquer cette déroute? Essentiellement, des comptoirs et étalages vides, une chaîne logistique en déroute, des clients en colère et des employés inquiets et amers. De fait, la prise de contrôle par Empire des magasins Safeway a généré tellement de frustrations auprès de leur clientèle qu'en 2018, trois ans après le regroupement, les plaintes sur les médias sociaux se comptaient encore par centaines. Plusieurs des clients notent que dès que le regroupement a été complété, la situation a commencé à se détériorer dans les magasins : circulaires annonçant des produits introuvables en magasin ou encore à des prix plus élevés, hausses de prix injustifiées ou étalages vides, tels sont certains des faits rapportés.

De l'avis de plusieurs, incluant la direction de l'entreprise, les difficultés rencontrées par Empire découlent d'un plan d'intégration post-regroupement comportant de nombreuses décisions qui se sont avérées coûteuses :

[11] Texte inspiré, entre autres, de Shaw, H. 2016. The takeover of Safeway is still plaguing Sobeys parent company, Empire Co. The Financial Post. 22 juillet. Les rapports annuels 2016, 2017 et 2018 de Empire ont également été consultés.

- Abolition du programme de loyauté de Safeway pour le remplacer par celui de Sobeys. À titre de comparaison, Metro a conservé le programme de loyauté de Jean Coutu (Air Miles) et Loblaws a intégré son programme de loyauté à celui de Shoppers Drug Mart/Pharmaprix, ce dernier étant plus connu et réputé;

- Abandon de la marque maison de Safeway pour son remplacement par les marques maison de Sobeys, lesquelles n'étaient pas connues;

- Étalages et comptoirs vides suite à la migration de la chaîne logistique d'approvisionnement de Safeway, auparavant contrôlée par la société mère américaine, vers celle de Sobeys. Lors de l'appel conférence avec les analystes financiers de décembre 2015, le PDG d'alors, Marc Poulin reconnaissait d'ailleurs ce problème : « Produce procurement (…) left a sour taste on some customers and we have to regain their confidence around our produce offering »;

- Défis technologiques et humains dans le déploiement du système SAP de Sobeys au sein des opérations de Safeway, lequel a généré beaucoup d'insatisfaction dans le personnel;

- Centralisation des services administratifs (RH, finances, marketing) de l'Ouest canadien à Calgary, alors que Safeway opérait des bureaux administratifs décentralisés à Victoria, Edmonton et Winnipeg. Cette centralisation, ainsi que ses contrecoups, a eu un impact important sur le moral et le niveau de mobilisation du personnel. À cet égard, lors de l'appel conférence avec les analystes financiers de décembre 2015, le PDG d'alors, Marc Poulin, avançait que :

  > *There has been disruption across the whole way we operate, associated with the adoption of new procedures (and) processes, and it had an impact on the operation as a whole which means that obviously service levels were also impacted. (...) People have been distracted from customer-facing activities towards more internal-facing activities as they adopted new processes, and we're not going to say everything went smooth on everything.*

- Tous ces changements ont créé une confusion dans l'esprit des consommateurs, et ont érodé l'attachement de ceux-ci aux magasins Safeway. Lors d'une entrevue, l'expert en gestion alimentaire Sylvain Charlebois avance que : « The customer base at Safeway was very loyal to the stores. (…) And Sobeys got rid of a lot of the things that those consumers really cared about. »

- Les différences de culture entre les deux organisations avaient été sous-estimées. À cet égard, Sylvain Charlebois souligne que Marc Poulin était un actuaire axé sur les chiffres et l'analytique de données, mais avait probablement mal jugé l'écart culturel entre les deux organisations. Keith McIntyre, PDG de l'agence de marketing KMAC Group, avance que Sobeys a probablement présumé dans son plan d'intégration que ses processus et pratiques d'affaires étaient supérieurs à ceux de Safeway, plutôt que de chercher à les intégrer de manière complémentaire. Le plan était aussi fort ambitieux quant à l'horizon temporel de l'intégration. Ainsi, Loblaws a pris plusieurs années avant d'intégrer tous ses systèmes suite à l'acquisition de Provigo en 1998. De même, Metro a pris plusieurs années pour intégrer les opérations de A&P acquises en Ontario.

Annexe 3 Ministère de la Santé et des services sociaux (MSSS)

Le ministre de la Santé et des Services sociaux, monsieur Gaétan Barrette, a présenté le projet de loi visant à modifier l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux en 2014[12]. Son but était d'intégrer les services de santé sous la gouverne d'un seul établissement par région afin de :

- favoriser une meilleure circulation de l'information clinique
- faciliter le travail du personnel soignant
- faciliter les démarches de consultation du patient en simplifiant l'accès aux services

Le ministre précise que :

> *En continuité des nombreux efforts qui ont été déployés au cours des dernières années afin d'accroître l'efficience organisationnelle, notre proposition d'aujourd'hui constitue un pas de plus dans la démarche de notre gouvernement pour placer le patient au cœur de nos décisions. Ce projet de loi est vraiment un pas de géant vers une gestion simplifiée et améliorée du réseau de santé québécois. Les changements proposés sont importants et les bénéfices qui en découleraient pour les patients le seraient tout autant.*

Ce dernier a aussi précisé que cette démarche d'optimisation pourrait générer, à terme, des économies de l'ordre de 220 millions de dollars par année, principalement liées à l'allègement des structures administratives et de la bureaucratie. Le projet de loi faisait passer le nombre d'établissements du réseau de 182 à 28 sans fermeture de points de services. Mille trois cents postes se verraient supprimés, et plus de 700 abolitions de postes supplémentaires au cours des années suivantes. La réforme du réseau proposée s'inscrit donc en continuité avec celle initiée en 2004-2005, qui visait notamment à diminuer, par fusion, le nombre d'établissements, et à confier à ces derniers la responsabilité populationnelle sur leur territoire respectif. Le ministre responsable de la fusion mentionne plusieurs facteurs qui freinent le changement dans le réseau : l'incompétence des gestionnaires, les intérêts et l'inertie[13].

---

[12] https://www.msss.gouv.qc.ca/ministere/salle-de-presse/communique-809/

[13] https://www.lesoleil.com/actualite/sante/bilan-de-sante-dune-reforme-controversee-202e206c3b0bdbcb639ae86014020a82

Trois ans plus tard, l'Association des gestionnaires des établissements de santé et de services sociaux (AGESSS) dressait un portrait sombre de la réforme[14], de la façon autoritaire par laquelle elle avait été imposée et de l'instabilité qu'elle avait entraînée. Considérant la complexité du réseau de la santé, les enjeux démographiques et politiques, il est impossible de confirmer hors de tout doute si les économies annoncées ont été réalisées et dans quelle mesure les services aux patients ont été rehaussés.

La réforme Barette illustre donc presque de façon exemplaire les risques spécifiques à la fusion dans les organisations publiques. D'une part, le succès d'une telle réforme, particulièrement dans le milieu de la santé, est difficile à mesurer de façon quantifiable et objective. Le succès repose donc avant tout sur une question de « perception ». Dans ce cas, elles sont largement négatives. L'on peut souligner deux raisons principales. Premièrement, la réforme a été magnifiée comme une solution définitive à un ensemble de problèmes très complexes dont la résolution ne se prête pas facilement à de simples changements de structure. En d'autres termes, les attentes étaient très hautes et le risque de déception très élevé. Deuxièmement, la réforme n'a pas tenu compte de la richesse accumulée en « capital social » dans ces organisations et le risque de destruction du tissu humain et relationnel.

À cet égard, la récente crise dans les CHSLD causée par la COVID-19 a mis en lumière les carences émanant de la réforme des structures du Ministère de la santé et des services sociaux, notamment l'arrimage difficile entre les centres hospitaliers, les CHSLD, la santé publique et les CIUSS chapeautant les établissements, ainsi que le déficit d'imputabilité et de reddition des comptes découlant des fusions d'établissements. Des études plus approfondies nous permettront éventuellement d'en savoir davantage sur la gouvernance et la gestion de la crise au sein du Ministère.[15]

[14] https://santeinc.com/2018/09/bilan-barrette/

[15] Voir, entre autres, Borges Da Silva, Hébert, Perreault, Bosson-Rieutort, et Blais (2020).

Annexe 4 Fusion des commissions scolaires

Avant de devenir des centres de services scolaires en 2020, les commissions scolaires du Québec, qui sont responsables de l'embauche des professeurs et autres employés du réseau scolaire, de l'entretien ou de la construction des écoles, de l'organisation des services éducatifs et des programmes dans les écoles, de l'organisation du transport scolaire, des services informatiques et des ressources matérielles, ont connu plusieurs vagues de fusion. L'histoire des commissions scolaires[16] commence au Bas-Canada, en 1841 alors que la loi scolaire prévoit une commission scolaire dans chaque paroisse. En 1998, leur nombre passe de 156 à 72.

Le but de cette réforme était de générer des économies allant jusqu'à 100 millions $[17] dans un contexte où le taux de participation aux élections scolaires frôle l'indifférence et où la pertinence de la structure est remise en question.

Or, il semble que cette fusion a pris près de 10 ans à se faire et que le gouvernement a dû verser 40 millions $ aux commissions scolaires afin de couvrir les coûts reliés aux fusions. La Fédération qui les représente affirme que cette somme ne couvrait qu'une partie des dépenses et que 30 millions $ additionnels ont été absorbés par les commissions scolaires, pour un coût total estimé de 70 millions $[18] sans que l'on puisse évaluer l'effet de ces fusions sur la réussite des élèves, puisque d'autres réformes sont survenues au cours de la même période.

Ce constat n'empêche pas le gouvernement libéral de proposer une nouvelle série de fusions en 2014 pour réduire le nombre de commissions scolaires de 72 à 46. Il semble que c'est plutôt une étape intérimaire au démantèlement de ces structures toujours jugées désuètes qui est présenté. Faute d'économies substantielles ou d'indicateurs que le nouveau regroupement serait bénéfique pour les étudiants, le projet a été abandonné – la limite en termes de taille semblait atteinte.

Les commissions scolaires consacrent la majorité de leur budget aux services directs aux élèves : salaires des enseignants et du personnel de soutien. Il semble que le faible niveau de frais administratifs et le contexte de sécurité d'emploi aient été des freins à la réalisation des économies possibles. Au contraire, une plus grande structure pourrait avoir des impacts sur les salaires des cadres déterminés en fonction du nombre d'élèves

[16] https://www.etatdescommissionsscolaires.quebec/commission-scolaire/histoire/

[17] https://www.lesoleil.com/actualite/education/commissions-scolaires-la-derniere-fusion-a-coute-70-millions--507f358cfe3e870087c2283745095f65

et une hausse des frais de déplacement dans les nouvelles structures qui couvrent un plus grand territoire. Néanmoins, plus de 20 ans après le regroupement des commissions scolaires, la pertinence du regroupement de 1998 n'est pas mise en doute, mais même s'il est difficile de savoir quel a été l'effet de ces fusions sur la réussite des élèves, puisque d'autres changements, comme l'implantation de la réforme, ont eu cours en même temps.

La fusion des commissions scolaires est un bon exemple d'une réforme menée sans une identification très précise du problème à régler autre que financier. Le relatif succès de cette réforme semble tenir à l'existence d'un « capital social » de départ à préserver beaucoup plus faible au sein des commissions scolaires et d'une plus grande perméabilité de culture organisationnelle d'une commission à l'autre.

Annexe 5 Investissement Québec et la Société générale de financement

En 2011, le gouvernement a regroupé la Société générale de financement (SGF) et Investissement Québec (IQ) en réponse au rapport de l'économiste Pierre Fortin, qui recommandait une « clarification des fonctions des divers ministères et organismes impliqués dans la prospection des investissements étrangers, et si possible à une réduction de leur nombre ».

Le but était de s'assurer que la voix internationale du Québec soit « claire, simple, unie, compétente, convaincante, compétitive et bien coordonnée »[19].

Le ministre Clément Gignac, responsable de ces deux sociétés d'État, annonce que cette fusion « contribuera également à l'augmentation de l'efficience des organismes gouvernementaux en réduisant leur nombre, ainsi qu'à réaliser des économies annuelles estimées entre 10 et 15 M$ par année, d'ici 2012-2013.[20] »

Le PDG de la SGF, Pierre Shedleur, était totalement opposé au regroupement de sa société d'État avec Investissement Québec. Des missions trop distinctes, selon lui. Selon le projet de fusion, la mission d'investissement du nouvel organisme comporterait deux volets : celui actuellement assumé par la SGF, qui vise à acquérir des participations dans des entreprises, et celui d'IQ, qui se spécialise dans les prêts et les garanties de prêts.

La présidence du comité de transition chargé de la fusion a été confiée à une personne externe au processus, soit le vérificateur externe des deux sociétés regroupées, Deloitte, et son conseiller Jean Houde ont « une profonde connaissance du rôle, de la gouvernance, des activités, du fonctionnement et des états financiers des deux sociétés visées », justifie le communiqué diffusé par le gouvernement.

Près de 10 ans après la fusion et 20 ans après sa création, Hubert Rioux (2019) fait état du chemin parcouru par Investissement Québec. Sans porter de jugement définitif sur le résultat de la fusion, il fait état du caractère toujours méconnu de la Société d'État malgré l'importance de ses investissements et de son influence sur l'économie québécoise tributaire à la fois du contexte économique, des politiques publiques et des plans stratégiques qui en découlent au gré des gouvernements qui se succèdent.

---

[19] http://www.groupes.finances.gouv.qc.ca/GTIE/fr/documents/Rapport_InvestissementENT.pdf

[20] https://www.investquebec.com/quebec/fr/salle-de-presse/communiques/archives-iq/-Le-gvt-simplifie-la-vie-des-entreprises-grace-a-la-fusion-d-IQ-et-de-la-SGF.html

Cette fusion est un exemple de rapprochement entre deux organisations publiques avec une culture organisationnelle relativement similaire. La résistance initiale est davantage politique et incarnée par des dirigeants qui craignaient de perdre une partie significative de leur autonomie et de leur influence. Les services rendus par ces deux organisations n'étaient pas suffisamment connus et compris du public pour que la fusion devienne un enjeu public. Les attentes de la fusion étaient faibles, la promesse de changement marginale, et les conséquences pratiques difficiles à mesurer. Le rapprochement entre Investissement Québec et la Société générale de financement symbolise l'interchangeabilité des structures de certaines organisations publiques qui ne disposent pas d'une identité très forte et d'une mission très établie, facilitant ainsi la perception de succès.

Annexe 6 Fusions et défusions – Le cas de la Ville de Montréal[21]

La vague de fusions municipales qui a déferlé sur le Québec dans la foulée de la loi 170 adoptée à la fin de l'an 2000 faisait suite à plusieurs réformes similaires ailleurs au Canada. Au premier janvier 2002, ce sont 42 aires urbaines qui ont été reconfigurées par des fusions touchant 213 municipalités dans l'ensemble du Québec, dont la principale fut celle de la ville de Montréal. La fusion de Montréal regroupait alors 28 municipalités[22]. Elle rassemblait 1,8 million d'habitants[23] sur un territoire qui s'étendait sur tout l'île de Montréal (incluant l'île Dorval et l'île Bizard). Le maire de Montréal entre 1994 et 2001, Pierre Bourque, était alors l'un des seuls dirigeants municipaux du Québec à appuyer l'idée. Il était motivé par l'objectif de rééquilibrer le partage des ressources fiscales entre sa ville et les banlieues. Malgré l'opposition d'une majorité de maires dans l'ensemble du Québec, le gouvernement a adopté le projet de loi 170 pour forcer les fusions. Le premier ministre de l'époque, Lucien Bouchard, a souligné les avantages d'un meilleur partage des taxes et des services dans la nouvelle ville comme une motivation centrale. L'idée de rivaliser avec Toronto, dont la taille de la nouvelle ville fusionnée quelques années auparavant surpassait largement celle de Montréal (avec 2,4 millions d'habitants) était aussi vu comme un argument de premier plan. La fusion allait accroître le rayonnement de Montréal à l'échelle internationale, disait-on.

L'une des innovations importantes de la fusion de Montréal a été la création d'entités sous-locales : les arrondissements. Ces arrondissements ont été créés dans le but d'adapter la fusion à la réalité démographique de la nouvelle ville. Le statut bilingue de certaine villes fusionnées devait se perdre dans le statut francophone attribué à la Ville de Montréal. Dans le but de mieux refléter les besoins locaux, notamment des communautés anglophones, et préserver l'appartenance des citoyens à leurs communautés locales, la nouvelle Ville de Montréal a été divisée en 27 arrondissements, dotés chacun d'un conseil et d'un maire élus par la population. Afin d'éviter une mise en commun inégale des passifs de toutes les municipalités fusionnées, les dettes antérieures ont également été transférées à ces arrondissements. Ce sont donc les localités initiales qui ont dû soutenir leurs dettes, même après les fusions, ce qui a permis d'éviter une dégradation excessive de la situation financière de ces municipalités avant la fusion.

---

[21] Informations tirées des travaux de Meloche et Leblanc-Desgagné (2018) et de Meloche et Vaillancourt (2015 et 2012).

[22] Anjou, Baie-D'Urfé, Beaconsfield, Côte-Saint-Luc, Dollard-Des Ormeaux, Dorval, Hampstead, Kirkland, Île-Dorval, Lachine (incluant Ville St-Pierre fusionnée en 1999), LaSalle, Mont-Royal, Montréal, Montréal-Est, Montréal-Nord, Montréal-Ouest, Outremont; Pierrefonds; Pointe-Claire; Roxboro; Saint-Laurent; Saint-Léonard; St-Raphaël-del'Île-Bizard; Sainte-Anne-de-Bellevue; Sainte-Geneviève; Senneville; Verdun; Westmount.

[23] La Ville de Montréal comptait moins de 1,1 million d'habitants avant la fusion.

L'impopularité de la politique des fusions aura contribué à l'élection d'un nouveau maire pour la ville fusionnée en 2001. Pour battre le maire sortant, Pierre Bourque, l'aspirant maire Gérald Tremblay avait alors promis que rien n'allait changer dans les villes fusionnées s'il était élu. Cette promesse allait à contresens des objectifs mêmes de la fusion. S'il fallait ne rien changer, il n'y avait aucun besoin de fusionner. Après sa victoire, le financement des arrondissements fut utilisé par la nouvelle administration pour atténuer les effets de la fusion plutôt que les optimiser. Une fois les impôts collectés dans tous les arrondissements, la ville centre renvoyait des budgets aux arrondissements visant à reproduire les dépenses d'avant la fusion. Ainsi, un arrondissement issu d'une municipalité riche comme Westmount recevait un budget considérablement plus important par habitant qu'un arrondissement plus pauvre, comme Montréal-Nord. Plutôt que réduire les inégalités, la fiscalité locale a été utilisée pour les perpétuer après la fusion[24].

L'un des chantiers les plus importants de la fusion aura été la consolidation des conditions de travail (par les conventions collectives). Encore là, pour empêcher la grogne, la nouvelle ville a cherché à éviter autant que possible les mises à pied et a majoré toutes les conventions collectives pour éviter des reculs dans les conditions d'emploi. Cela a eu pour conséquence d'augmenter considérablement les coûts de main-d'œuvre, effaçant du même coup toute possibilité de gain d'efficience dans la production des biens et services locaux.

L'impact de la fusion a également été modéré par le fait que plusieurs services étaient déjà régionalisés bien avant la fusion. La Communauté urbaine de Montréal gérait notamment les services de police et de transport en commun depuis les années 1970. Ces services ont été récupérés par la nouvelle ville fusionnée sans grand changement. Il faut aussi ajouter qu'une structure métropolitaine a également vu le jour en 2001 pour coordonner la planification et l'aménagement du territoire à une échelle plus vaste. Cette entité appelée Communauté métropolitaine de Montréal n'a toutefois jamais joué un rôle important. Dans les années 2010, alors qu'il devenait de plus en plus clair que la planification du transport en commun était un enjeu métropolitain, le gouvernement du Québec a préféré mettre en place une agence métropolitaine autonome (l'Autorité régionale de transport métropolitain), qui relève du ministère des Transports, plutôt que d'attribuer la responsabilité à la structure métropolitaine existante.

Plusieurs acteurs ont qualifié la fusion de Montréal d'échec parce qu'une partie des municipalités fusionnées en 2002 ont choisi de défusionner en 2004, par le biais des référendums sur les défusions (défusions qui ont été effectives au 1er janvier 2006). Cela dit, ces défusions reflètent davantage l'échec de la politique provinciale (un changement de vision résultant d'un changement de gouvernement) plutôt que celle des fusions. Il faut rappeler que les fusions ne sont pas le résultat de la volonté locale. Elles devaient permettre

[24] Jusqu'à ce que ce mode de financement soit réformé en 2014.

de rééquilibrer l'accès aux ressources fiscales entre les villes centres et leurs banlieues. Dans un tel contexte, on peut s'attendre à ce que des mécanismes de redistribution s'enclenchent, générant des gagnants et des perdants. Il est peu probable dans un tel contexte que les citoyens des municipalités les plus riches appuient les fusions, d'où le fait qu'elles leur ont été imposées. Parmi les 15 municipalités ayant défusionné de Montréal en 2006, 14 ont pu profiter d'un gain fiscal. Parmi les 12 municipalités qui n'ont pas su réunir les conditions nécessaires à la défusion, une seule a dû assumer une perte fiscale en demeurant au sein de la ville fusionnée. Les défusions sont donc essentiellement le résultat de divergences fiscales[25]. Pour minimiser l'impact des défusions, le gouvernement du Québec a créé des conseils d'agglomération. Ces nouvelles entités sont contrôlées par leur ville-centre et regroupent toutes les municipalités défusionnées d'une même aire urbaine. Bien qu'elles ajoutent à la complexité de la gouvernance locale, elles permettent de recréer des conditions propices au partage des ressources. Cela montre que les fusions ne sont pas toujours nécessaires pour favoriser la coordination et la planification des services à une échelle qui déborde les frontières d'une seule municipalité.

[25] Voir Tanguay et Wihry (2008).