

Les avantages économiques à attendre des fusions municipales

Gilles DesRochers

Volume 40, Number 4, January–March 1965

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1002951ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1002951ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

DesRochers, G. (1965). Les avantages économiques à attendre des fusions municipales. *L'Actualité économique*, 40(4), 816–823.

<https://doi.org/10.7202/1002951ar>

contrepartie dans les prélèvements fiscaux ou para-fiscaux. Si l'on cherche à mettre au jour l'équilibre inter-provincial qui s'établit entre la provenance des ressources fiscales et para-fiscales d'une part, et la localisation des dépenses permises par ces ressources d'autre part, il semble logique de partir d'un budget en équilibre et, donc, d'éliminer du calcul le déficit budgétaire et son financement.

En résumé, le « rapport Morin » définit clairement l'objectif qu'il se propose d'atteindre et adapte étroitement tous les calculs effectués à cet objectif. Le document fédéral ne se fixe pas d'objectif clair et les modes d'évaluation varient d'un poste à l'autre en fonction du caractère changeant de l'objectif. Ce qui amène à conclure à une supériorité très nette du « rapport Morin » sur la contrepartie fédérale. Ce qui, comme l'a fortement souligné M. Morin lui-même d'ailleurs, ne permet quand même pas de conclure que la Confédération constitue, pour le Québec, un mécanisme de transfert à rebours. Dans la mesure où la publication de ces deux rapports peut s'assimiler à un échange de projectiles d'un côté à l'autre de l'Outaouais, on peut, cependant, affirmer que, pour cette fois au moins, le gouvernement du Québec a beaucoup mieux soigné la fabrication de son artillerie.

Pierre HARVEY

Les avantages économiques à attendre des fusions municipales

Comme chacun sait, la querelle des annexions est en pleine effervescence. Des arguments politiques, sociologiques, administratifs et économiques sont jetés pêle-mêle dans le débat, sans qu'aucune analyse d'ensemble ou même de certains facteurs importants, par exemple d'ordre économique, n'ait été faite en profondeur¹. L'objet de ce bref commentaire n'est pas d'examiner à fond les divers aspects du problème et encore moins de proposer des solutions ; le voudrions-nous que cela dépasserait notre compétence. Nous bornerons notre

1. À notre connaissance, la seule exception est l'étude de M. Pierre Prézeau, « Politique et annexions », *Parti pris*, vol. 2, no 3, décembre 1964, pp. 33-45, qui constitue une tentative d'analyse politicologique de la stratégie des annexions.

ambition à proposer une méthode d'analyse des gains (abaissements des coûts) pouvant résulter des annexions ou des fusions de municipalités, ou encore des fusions de certains services municipaux particuliers.

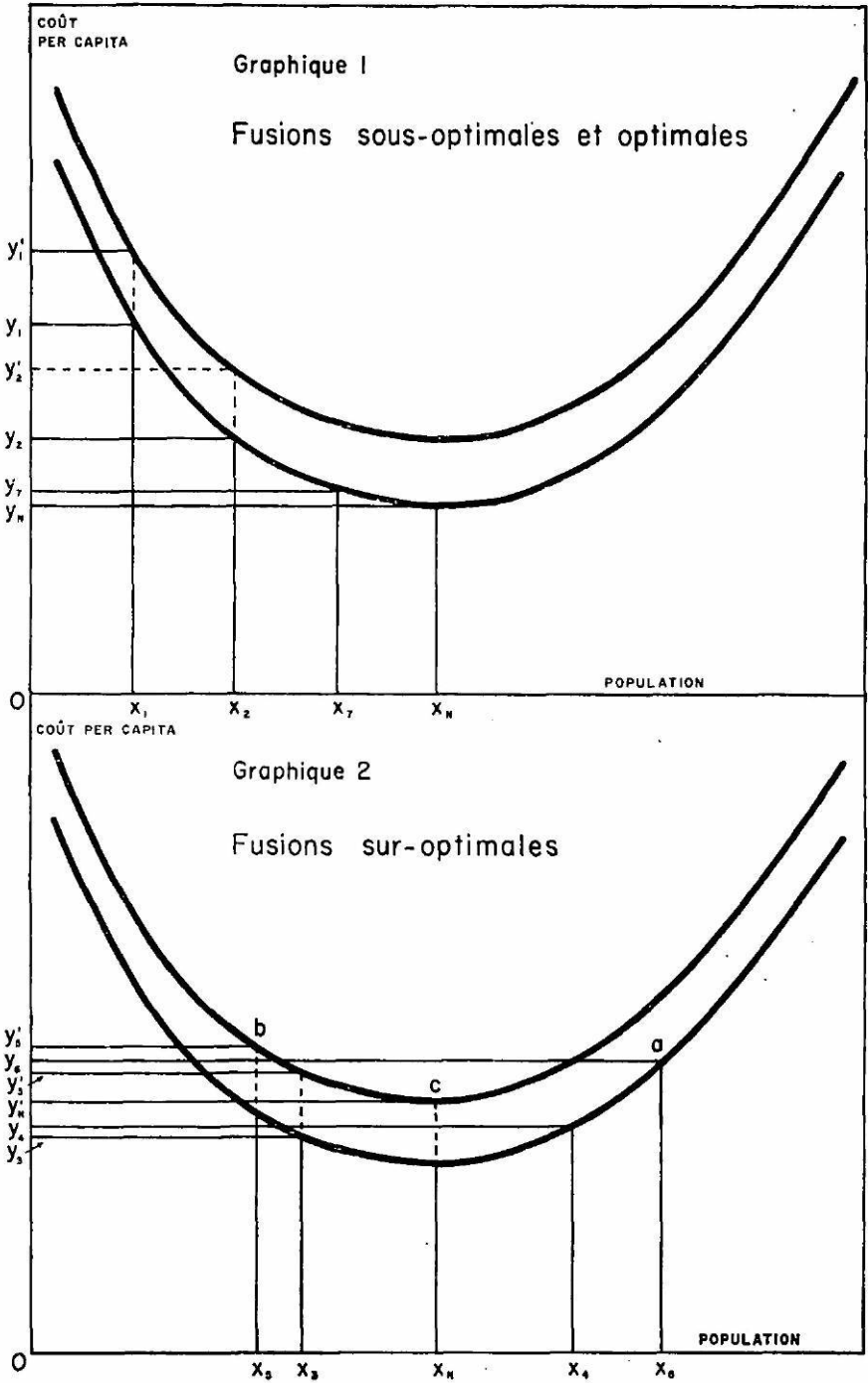
Les avantages économiques pouvant résulter de la fusion des municipalités, c'est-à-dire de la concentration administrative urbaine, se ramènent, en définitive, à des coûts *per capita* inférieurs, consécutifs à l'agrandissement de la taille de l'entreprise publique. Comme dans l'entreprise privée, on peut s'attendre à ce que la production des services collectifs municipaux sur une plus grande échelle s'effectue à des coûts décroissants, à des degrés divers, selon la nature des services produits. Il semblerait, selon certaines études effectuées aux États-Unis, que les coûts *per capita* de l'ensemble des services municipaux seraient les plus bas dans les villes dont la taille varie entre 50,000 et 100,000 habitants ².

Si des études similaires aboutissaient à des conclusions semblables pour les villes du Québec, il y aurait tout lieu de croire que la plupart de nos villes sont de taille sous-optimale puisque nous ne comptons, à l'heure actuelle, que six villes de plus de 50,000 âmes, dont trois de plus de 100,000. Rappelons toutefois que les résultats précédents sont valables pour l'ensemble des services fournis par les municipalités. Pour certains services municipaux, comme le service d'eau et celui des égouts ainsi que les transports en commun, les économies de taille semblent illimitées, les installations les plus grandes étant les plus efficaces ³. Pour d'autres services, comme la protection contre l'incendie et la collecte des ordures ménagères, les économies de taille seraient plus limitées, ou inexistantes ⁴. Cependant, on soutient que pour les services de protection, comme pour d'autres, dont la circulation routière et l'urbanisme, qui ne bénéficieraient pas d'économies de taille considérables à la suite de fusions, il en résulterait néanmoins des avantages marqués provenant d'une meilleure coordination de ces services à l'intérieur d'une seule admi-

2. Harvey Shapiro, « Economies of Scale and Local Government », *Land Economics*, mai 1963, p. 178 ; Werner-Z. Hirsh, « Expenditure Implications of Metropolitan Growth and Consolidation », *The Review of Economics and Statistics*, août 1959, pp. 232-241.

3. Werner-Z. Hirsh, *op. cit.*, p. 240.

4. *Ibid.*, p. 291.



nistration ⁵. La fusion des municipalités accroîtrait donc la qualité de ces services sans en augmenter les coûts. Ceci revient à dire que les mêmes services, après la fusion, pourraient être obtenus à des coûts inférieurs à ce qu'ils étaient avant la fusion. Il s'agirait, en d'autres termes, d'un gain provenant d'un déplacement de la courbe de coût qui s'ajouterait à un déplacement à la hausse ou à la baisse le long de la courbe. Dans la suite de ce commentaire nous allons pousser cette analyse, à l'aide d'un modèle géométrique, où nous essaierons de démontrer qu'une fusion peut être avantageuse, même si les coûts unitaires sont croissants, dans la mesure où la fusion améliore la qualité du service fourni à la population.

Nous supposons que la fusion s'effectuera toujours entre deux villes n'ayant qu'un seul service collectif ⁶ de même qualité, ce qui implique une courbe commune de coût. Un nombre n de villes, un nombre m de services et des coûts ou qualités hétérogènes compliqueraient l'exposé, sans en altérer la logique ni les conclusions.

Sur les graphiques I et II, la courbe CM représente le coût moyen ou unitaire, c'est-à-dire *per capita*, d'une quantité de service collectif *per capita* identique et de même qualité pour toutes les villes, correspondant à des unités de production de capacités différentes. Il s'agit, en somme, d'une courbe de coût de longue période, celle-ci reflétant les coûts moyens les plus bas auxquels il est possible de produire le service collectif dans des villes de taille différente. Nous supposons qu'à la suite d'une fusion, la qualité du service va s'accroître de façon indépendante de la taille des villes fusionnées. Nous pouvons représenter cette amélioration de la qualité, découlant d'une meilleure coordination du service entre les villes fusionnées, par la nouvelle courbe CM' , parallèle et supérieure à CM ⁷. La nouvelle courbe CM' représente donc ce qu'il en coûterait, en l'absence de fusion, dans chaque ville, pour produire un service de qualité supérieure qui, dans la nouvelle ville, résultera du simple

5. Commission d'étude des problèmes intermunicipaux dans l'île de Montréal, *Rapport*, décembre 1964, p. 43, où l'on énumère les avantages, ou l'amélioration de la qualité du service de protection contre l'incendie, pouvant résulter de sa régionalisation.

6. Le modèle vaudrait tout aussi bien pour la fusion d'un seul service (v.g. l'incendie ou la police) entre deux villes qui demeureraient autonomes pour la production des autres services municipaux.

7. La parallélisme du déplacement résulte du fait que l'amélioration de la qualité est supposée indépendante de l'importance de la fusion.

fait de la fusion, sans hausse réelle de coût⁸. En somme, l'écart entre CM' et CM est un gain pour les deux villes fusionnées. Examinons maintenant les gains totaux⁹ résultant de la fusion et comment chaque ville en profitera.

Nous analyserons, en premier lieu, les fusions entre villes de taille égale. Considérons, au graphique I, deux villes de taille sous-optimale $0x_1$. Avant la fusion, le coût de production dans chaque ville de taille $0x_1$, sera $0y_1$. Après la fusion, la taille de la nouvelle ville passera à $0x_2$. Nous dirons qu'il s'agit là d'une fusion sous-optimale. Le coût diminuera à $0y_2$ et le gain pour chaque ville sera le même et égal à : $(0y_1 - 0y_2) + (0y'_2 - 0y_2) = y_1y_2 + y_2y'_2 = y_2y'_1$, soit pour chaque ville la différence entre le coût avant la fusion $0y_1$ et le coût après la fusion $0y_2$, plus la différence $0y'_1 - 0y_1 = 0y'_2 - 0y_2$ qu'il en aurait coûté pour produire une même quantité *per capita* de services, mais d'une qualité supérieure, correspondant à la nouvelle courbe du coût CM' , que la fusion rend possible sans qu'il y ait un déplacement effectif de CM à CM' . CM' constitue donc une courbe hypothétique ou de référence.

Si l'on considère maintenant deux villes sous-optimales de taille identique $0x_2$, il en résultera une ville de taille optimale $0x_n$. Cette fusion, que nous nommerons optimale, procurera à chacune des villes un gain identique égal à y'_2y_n . Observons, ici, que $0x_n$ est la taille optimale parce qu'elle correspond au coût *per capita* le plus bas d'une quantité *per capita* identique de services collectifs. Toute ville de taille inférieure à $0x_n$ est sous-optimale et toute ville de taille supérieure à $0x_n$ est sur-optimale.

Enfin, la fusion de deux villes sous-optimales de même taille qui engendrera une ville de taille sur-optimale, procurera un gain positif, négatif ou nul et identique pour les deux villes fusionnées. Nous dirons qu'il s'agit d'une fusion sur-optimale. Le gain sera d'autant plus grand (ou la perte plus petite) que l'écart entre CM et CM' sera grand et que la taille de la ville fusionnée sera petite. Nous voyons, au graphique II¹⁰, que la fusion de deux villes de taille

8. Comme nous l'avons indiqué précédemment, on pourrait représenter l'amélioration de la qualité en disant que dorénavant, un service de qualité identique pourra être obtenu à un coût moindre, CM' étant inférieur à CM . Les gains obtenus par les deux méthodes seraient d'ailleurs strictement identiques.

9. Par gain total, on entend la somme algébrique des gains positifs, négatifs ou nuls, résultant du déplacement de la courbe et des mouvements le long de la courbe CM .

10. Les courbes du graphique II sont identiques à celles du graphique I.

identique $0x_3$, donnant naissance à une ville de taille sur-optimale $0x_1$, procurera à chaque ville un gain identique égal à y'_3y_4 . Le lecteur pourra vérifier par lui-même que le gain diminuera avec la taille de la ville fusionnée, jusqu'à devenir négatif, en prenant l'exemple de la fusion de deux villes de tailles optimales $0x_n$. De même qu'il est évident que l'importance du gain variera directement avec la position de CM' , c'est-à-dire avec l'amélioration de la qualité du service. Plus celle-ci sera grande, plus les fusions sur-optimales engendrant de grandes villes seront avantageuses, quoique toujours moins avantageuses, pour une amélioration donnée de la qualité, importante ou minime, que les fusions engendrant des villes sur-optimales plus petites. Autrement dit, l'importance de l'amélioration de la qualité repousse le point où les fusions sur-optimales deviennent désavantageuses.

Jusqu'ici, nous n'avons considéré que les fusions de villes de taille sous-optimale identique. Pour les fusions de villes de taille optimale ou sur-optimale identique, les gains seront positifs, négatifs ou nuls et les mêmes pour chaque ville, comme dans le cas des fusions sur-optimales de villes sous-optimales, pour les mêmes raisons.

Passons maintenant aux fusions entre villes de taille différente. Si l'on fusionne deux villes de taille sous-optimale, mais différente, donnant naissance à une ville de taille sous-optimale ou optimale, il en résultera toujours un gain positif pour les deux villes mais inégal, la ville de taille plus petite gagnant davantage. Considérons, par exemple, au graphique I, la fusion d'une ville de taille $0x_1$ à une autre de taille $0x_2$, engendrant une ville de taille $0x_7$. Le gain sera égal à y'_1y_7 pour la ville de taille $0x_1$, et à y'_2y_7 pour celle de taille $0x_2$, $y'_1y_7 > y'_2y_7$.

La fusion sur-optimale de villes de taille inégale et sous-optimale procurera un gain positif, négatif ou nul, qui variera en fonction directe de l'augmentation de la qualité des services et en raison inverse de l'importance de la fusion, c'est-à-dire de la taille des villes ; de plus, le gain sera plus grand ou la perte plus petite pour la ville de taille plus petite.

Enfin, les fusions de villes sous-optimales et optimales, de villes sur-optimale et optimale, et de villes sur-optimales seront toujours

L'ACTUALITÉ ÉCONOMIQUE

sur-optimales. En conséquence, les conclusions qui s'appliquent aux fusions sur-optimales de villes inégales et sous-optimales s'appliquent ici. Le tableau I résume les différents cas possibles dont nous avons analysé un certain nombre.

Il ressort de tout ce qui précède que les fusions optimales et sous-optimales procurent toujours des gains positifs et égaux si les villes fusionnées sont de taille identique et inégaux autrement ¹¹, alors que les fusions sur-optimales peuvent entraîner des gains positifs, négatifs ou nuls, qui varieront en fonction directe de l'augmentation de la qualité des services qui résulte de la fusion, et en fonction inverse de l'importance de la fusion. Les mêmes conclusions s'appliquent aux fusions de villes de taille différente, mais alors les villes fusionnées de plus petite taille gagneront plus (ou perdront moins) que

Tableau I

Taille des villes fusionnées		Type de fusion qui en résulte	Gains qui en résultent pour chaque ville	Gain net total
Villes de taille identique	a) sous-optimales	sous-optimale optimale sur-optimale	positifs et égaux positifs et égaux positifs, négatifs ou nuls et égaux	positif positif positif, négatif ou nul
	b) optimales	sur-optimale	id.	id.
	c) sur-optimales	sur-optimale	id.	id.
Villes de taille différente	a) sous-optimales	sous-optimale	Gains positifs et inégaux	positif
		optimale	Gains positifs et inégaux	positif
		sur-optimale	Gains de mêmes signes ou de signes opposés : positifs, négatifs ou nuls et inégaux	positif, négatif ou nul
	b) sous-optimales et optimales	sur-optimale	id.	id.
c) sur-optimales et optimales	sur-optimale	id.	id.	
d) sur-optimales	sur-optimale	id.	id.	

11. Cela est vrai même s'il ne résulte pas d'amélioration de la qualité des services du seul fait de la fusion, puisqu'on se déplace le long de la courbe CM, jusqu'en son point minimum. Il s'agit là d'économies de taille pures et simples.

les villes de plus grande taille. Il se pourrait même alors, dans les cas de fusions sur-optimales, que certaines petites villes gagnent alors que les villes plus grandes perdent. Par exemple, la fusion $0x_6$ (cf. graphique II) de deux villes de taille respective $0x_n$ et $0x_5$ procurera un gain y'_5y_6 à la ville de taille sous-optimale $0x_5$, alors que la perte pour la ville de taille optimale $0x_n$ sera y'_ny_6 . On constate alors que si la fusion n'est pas au total avantageuse, puisque $0y_6ax_6 > 0y'_5bx_5 + 0y'_ncx_n$, elle l'est pour une ville et ne l'est pas pour l'autre. Nous en concluons que si toutes les fusions sous-optimales et optimales sont au total avantageuses, bien que parfois inégalement avantageuses aux diverses villes fusionnées, les fusions sur-optimales désavantageuses au total peuvent être avantageuses aux villes de petite taille.

Quelle est l'utilité de ce modèle ? Elle est d'abord, croyons-nous, d'ordre méthodologique car le modèle fournit un cadre simple d'analyse tout en étant général, puisqu'il permet d'interpréter toutes les situations possibles. Quant à savoir s'il est opérationnel, c'est-à-dire si le modèle peut se prêter à vérification, c'est autre chose. Cela dépend de la possibilité d'obtenir suffisamment de données quantitatives se rapportant à un service de qualité défini ; puis, ensuite, de celle de mesurer l'effet sur la courbe de coût, d'un changement dans la qualité qui proviendrait d'une fusion. Il est clair que la dernière mesure ne peut être qu'imparfaite si, toutefois, elle est possible. Si la possibilité de vérifier le modèle précédent demeure problématique, il nous permet néanmoins d'affirmer que la fusion est toujours avantageuse lorsque les coûts sont décroissants, c'est-à-dire lorsque la fusion est sous-optimale ou optimale, alors qu'elle peut l'être ou ne pas l'être, dans l'ensemble ou pour certaines villes, lorsque les coûts sont croissants, c'est-à-dire lorsque la fusion est sur-optimale. Et encore, nous n'avons considéré ici qu'un modèle simple où les villes n'assurent à la population qu'un seul service collectif. L'analyse et les conclusions ne sont pas différentes lorsque l'on considère plusieurs services qui, avant la fusion, sont de qualité hétérogène, mais la difficulté de la vérification empirique s'en trouve accrue. Nous sommes bien loin, en fin de compte, des arguments simplistes et des slogans populaires en faveur ou contre l'annexion.

Gilles DESROCHERS